



UNMIK EU STUB

**GRUPA ZA EKONOMSKU STRATEGIJU I IDENTIFIKACIJU PROJEKATA
(ESPIG)**

Ka razvojnom planu Kosova

Stanje kosovske ekonomije i moguci putevi za poboljšanje

**ESPIG Dokument o smernicama br.1
Priština, avgust 2004**

SADRŽAJ

PREDGOVOR

Besim Beqaj i Andreas Wittkowsky (kopredsedavajući ESPIG-a)

KA RAZVOJNOM PLANU KOSOVA

John Bradley, Gerald Knaus

REZIME	2
A. UVOD	5
B. STANJE EKONOMIJE	6
1. <i>Kriza koja se produbljuje</i>	6
2. <i>Mala zaposlenost</i>	9
C. ANALITICKI OKVIRI	11
1. <i>Ključni mehanizmi u kosovskoj makroekonomiji</i>	12
2. <i>Industrijske strategije</i>	14
3. <i>Razmene za kreatore politike</i>	17
4. <i>Promena regionalnog konteksta</i>	18
D. PLANIRANJE SMERNICA	20
1. <i>Pracenje ekonomskog ucinka</i>	20
2. <i>Godišnji budžet</i>	21
3. <i>Sektorske analize</i>	22
E. EVROPEIZACIJA PLANIRANJA RAZVOJA	24
1. <i>Evropsko iskustvo o konvergenciji</i>	24
2. <i>Ka Razvojnom planu Kosova</i>	27
3. <i>Završna opažanja</i>	31



UNMIK EU STUB

GRUPA ZA EKONOMSKU STRATEGIJU I IDENTIFIKACIJU PROJEKATA (ESPIG)

Tokom protekle dve godine Vlada, UNMIK i medunarodna zajednica su uradili impresivan broj dokumenata u vezi ekonomske politike i strategije. U mnogim oblastima, ovaj analiticki rad i njegova primena su daleko odmakli. Jedna suštinska veza ipak nedostaje – konsolidovana, sveobuhvatna razvojna strategija koja bi okupila sve aktere ekonomske politike oko zajednicke analize ekonomskih izazova sa kojima se Kosovo suceljava, vizije njenog buduceg razvoja, kao i potrebnih prioriteta politike i potrošnje. Takva strategija je takode potrebna da bi se efikasno iskoristili opadajuci donatorski doprinosi i da bi se unapredili izgledi za dobijanje pristupa medunarodnim kreditnim finansijama.

U martu 2003. godine, UNMIK Stub IV i Vlada oformili su Grupu za ekonomsku strategiju i identifikaciju projekata (ESPIG) u cilju olakšavanja rada na razvojnoj strategiji. Grupom zajednicki predsedavaju Stub IV i Kabinet Premijera, a njeni stalni clanovi su predstavnici iz Ministarstva finansija i privrede, Ministarstva trgovine i industrije, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i seoskog razvoja, Svetske banke i Medunarodnog monetarnog fonda. Od jula 2004. godine ESPIG dobija podršku kroz projekat koji finansira Evropska agencija za rekonstrukciju. ESPIG nema nameru da ima sopstvene politicke nadležnosti; svoju ulogu shvata više kao posrednicku koja daje impulse za debatu i rad nadležnih institucija PIS i UNMIK-a.

ESPIG je započeo svoj rad zajednickom izradom nacрта Zakona o medunarodnim finansijskim sporazumima, koji je Vlada podnela Skupštini a SPGS proglasio 9. avgusta 2004. godine. Zakon reguliše postupak koji mora da bude ispoštovan pre nego što SPGS potpiše medunarodni finansijski sporazum, u šta su ukljuceni i Vlada i Skupština. Osim toga, Zakon reguliše pitanja finansijske odgovornosti, uspostavljenih dažbina, arbitraže i izbora zakona cime obezbeduje Medunarodnim finansijskim institucijama dodatne politicke garancije potrebne da oni postanu aktivni na Kosovu.

U prvoj polovini 2004. godine, ESPIG je organizovao niz trodnevni seminara u cilju dalje promocije razvojne vizije za Kosovo. Cilj je bio da se dode do konsenzusa o stanju kosovske ekonomije, stvaranje transparentnosti strateškog posla koji su vec preduzeli razliciti akteri na Kosovu, olakšavanje debate o sveobuhvatnoj strategiji ekonomskog razvoja i diskusije o daljim koracima.

Završni seminar održan 15. jula 2004. godine u Mitrovici, okupio je 120 visokih ucesnika iz Vlade, UNMIK-a, gradanskog društva i medunarodne zajednice. U toku priprema ESPIG je prikupio kolekciju od preko 400 dokumenata ekonomske politike koji su sastavljeni u obliku široko distribuiranog CD-a. Ova inicijativa bila je moguca uz

aktivno angažovanje Evropske stabilizacione inicijative (ESI) i velikodušne podrške britanskog Odeljenja za medunarodni razvoj (DFID).

Seminar je otvorio Premijer Bajram Redžepi, a zatim je usledilo izlaganje Ministra finansija i privrede Ali Sadriua o Srednjorocnom okviru troškova. U diskusiji su ucestvovali Ministar kulture, omladine i sporta, stalni sekretari MFP i Ministarstva transporta i komunikacija, viši službenici iz vecine drugih ministarstava i stubova UNMIK-a, predstavnici angažovanih strucnjaka, gradanskog društva, DFID-a, EAR, USAID i na kraju novi konsultantski tim kojeg je angažovala EAR da pruži pomoc u daljem radu ESPIG-a.

Spoljni strucnjaci su usredsredili svoje izlaganje na predlog da dode do slaganja oko razvojne strategije koja sadrži tri glavna elementa:

- (i) **Vizija da se Kosovo integriše u evropske strukture**, zasnovana na realnoj proceni trenutnog stanja kosovske ekonomije i šta treba preduzeti da bi se približili evropskoj integraciji.
- (ii) **Cilj da se razviju konkurentna industrijska i poljoprivredna preduzeca**, da se uklone odgovarajuće rastuće barijere i da se uzmu u obzir osiromašeni javni fondovi u ljudskim resursima i fizickoj infrastrukturi koji su ključni za postizanje ovog cilja.
- (iii) **Instrument Razvojnog plana Kosova**, koji je dobro uspostavljen u novim zemljama u EU, za planiranje i prioritizaciju javnih aktivnosti.

Ucesnici su se složili da ESPIG treba dalje da unapredi ideju Razvojnog plana Kosova. Stoga, ESPIG namerava da održi nastavak seminara sa ciljem da se identifikuju institucionalni zahtevi za Razvojni plan Kosova. U tu svrhu bice pozvani strucnjaci koji su vec radili na Nacionalnim planovima razvoja, na primer iz Bugarske ili Estonije.

Publikovanjem ovog dokumenta, kopredsedavajuci ESPIG-a žele da pripreme buduće korake ka Razvojnem planu Kosova. Dokument su uradili Džon Bredli sa Instituta za ekonomska i socijalna istraživanja (Dablin, Irska) i Džerald Knaus iz Evropske stabilizacione inicijative (Berlin, Nemačka) na osnovu svojih izlaganja na seminaru u Mitrovici. Doprinosi debati od strane ucesnika su pažljivo uzeti u obzir. Nadamo se da sa ovim doprinosom možemo da postavimo kamen temeljac za buduću strategiju ekonomskog razvoja Kosova.

Besim Beqaj
kopredsedavajuci ESPIG-a
Kabinet Premijera

Andreas Wittkowsky
kopredsedavajuci ESPIG-a
UNMIK Stub IV

Ka razvojnom planu Kosova

Stanje kosovske ekonomije i moguci putevi za poboljšanje

John Bradley i Gerald Knaus

John Bradley je profesor istraživač na Institutu za ekonomska i socijalna istraživanja (ESRI) u Dublinu, Irska. On je specijalista za analizu Nacionalnih planova razvoja i Strukturalnih fondova pri EU, i pružao je savete Evropskoj komisiji i mnogim vladama u ovoj oblasti. **www.esri.ie**

Gerald Knaus je Direktor Evropske stabilizacione inicijative (ESI) i Službe za naucene lekcije i analizu (LLA) (Priština), zajednicki projekat Stuba Evropske Unije UNMIK-a i ESI koji su fokusirani na ekonomski razvoj na Kosovu. **www.esiweb.org**

Ovaj dokument je zasnovan na doprinosima i istraživanjima koje je obavilo osoblje ESI i LLA, posebno *Markus Cox, Rreze Duli, Eggert Hardten i Verena Knaus*.

REZIME

Ključni prioritet za sadašnju i buduće kosovske vlade je da identifikuje načine na koje Kosovo može da uhvati korak sa ostatkom Evrope. Najvažniji cilj kosovske ekonomske politike mora da bude održiv proces *konvergencije* ka evropskim životnim standardima u sledećoj generaciji.

Da bi se postigao ovaj cilj, sva vladina ministarstva, javne institucije i agencije koje su uključene u formulisanje i sprovođenje politike ekonomskog razvoja – na centralnom i lokalnom nivou – moraju da imaju zajednički strateški fokus. Uloga UNMIK-a, Evropske Unije i međunarodnih donatora je da podrže ovaj fokus na ekonomskoj i socijalnoj konvergenciji i da pomažu savetima, a kao deo procesa evropskih integracija, i ekonomskim resursima.

Uspešna konvergencija uključuje ništa manje do tihi strukturalnu revoluciju. Potrebna je sistematska transformacija kosovskog proizvodnog i poljoprivrednog sektora i prebacivanje iz društva u kojem veliki deo stanovništva zavisi od doznaka i subvencionisane poljoprivrede, ka društvu u kojem obrazovana radna snaga proizvodi konkurentne proizvode i usluge koji mogu da budu prodati na evropskim tržištima. Ovo uključuje veliki zaokret u načinu na koji građani Kosova uče, rade, proizvode i međusobno deluju sa globalnom ekonomijom. Kao rezultat toga, konvergencija zahteva od bilo koje vlade Kosova da efikasno komunicira sa svim građanima, da uključi preduzetnike i da izvuče talente iz svih sektora društva.

Izazovi sa kojima se kosovske institucije, preduzetnici i građani danas sreću su ogromni. Svaki građanin Kosova je svestan ozbiljne ekonomske situacije. Posle ekonomske krize 1980-tih godina i razorne decenije 1990-tih, ekonomski rast u posleratnom periodu takode je porazno zavisao od transfera, i to doznaka od dijaspore i međunarodne pomoći. Domaća prihodna baza i dalje je niska a javne službe su slabo finansirane. Nastavljen pad međunarodne pomoći znači da su neophodne hitne javne investicione potrebe u ljudskim resursima i fizičkoj infrastrukturi.

Svesni smo uticaja koje će nedavno, kao i buduća uvećanja Evropske Unije, imati na ekonomski razvoj Kosova. Ove godine Unija je uvećana za deset novih država, od kojih su mnoge imale brzu i uspešnu tranziciju ka liberalnim političkim režimima. Pomoć EU za razvoj postala je dostupna ovim zemljama da bi im pomogla da “uhvate korak” sa ostatkom Evropske Unije. Ove zemlje postaju izvanredno atraktivne lokacije za unutrašnje investicije. U ovom pojacano konkurentnom okruženju, kvalitet strateškog razmišljanja kao i efikasnost kosovskih preduzetnika biće faktor koje određuje buduću učinak.

Iz ovog razloga verujemo da je od vitalnog značaja da se više ne čeka već da se sada počne sa iniciranjem procesa, inspirisanog EU, koji vodi ka **Strategiji razvoja Kosova**. Takva strategija će takode da obezbedi osnovu za prezentovanje čvrstih osnova za nastavak međunarodne finansijske podrške, posebno iz Evropske Unije, bez koje su izgledi za održiv poboljšan ekonomski učinak na Kosovu daleki.

Oni koji donose odluke na Kosovu ne smeju da čekaju da proces evropeizacije formalno počne pre izrade takve strategije razvoja. Kao znak privrženosti procesu konvergencije i strukturalnih reformi, predlažemo da se prilagode koncepti i modaliteti *Planiranja nacionalnog razvoja* EU tipa u toku procesa donošenja smernica na Kosovu. Ovaj proces je izradila Evropska komisija da bi ubrzala rast i konvergentnost u siromašnijim

clanicama EU i zemljama kandidatima. Nije priroda izazova kosovskog razvoja ono što je jedinstveno. To pre važi za dubinu izazova, u smislu veoma loše polazne tačke. Strateški dokumenti izradeni u proteklim godinama u kosovskim ministarstvima, zajedno sa analitičkom i investicionom pomoći međunarodnih agencija, predstavljaju prvu fazu ovog procesa.

Planiranje nacionalnog razvoja uključuje sledeće faze:

- (i) Puna i realna procena strateških razvojnih zahteva ekonomije koja se kreće ka evropskim integracijama;
- (ii) Izrada i cena detaljne i koherentne ministarske strategije za uklanjanje barijera bržem rastu, koja je fokusirana na investicione potrebe u ključnim oblastima ljudskih resursa, fizičke infrastrukture i pažljivo usmerenu pomoć za stimulisanje proizvodnog sektora ekonomije;
- (iii) Rigorozne prethodne procene verovatnih posledica takvog programa razvoja u smislu stvaranja održivog ubrzanog rasta i konvergencije ka EU životnim standardima.

Uprkos očiglednim resursnim ograničenjima Kosova, odmah može da se otpočne sa bavljenjem informacionim inputima koji su neophodni da se podrži ovaj proces. Jedan od prioriteta postizbornog perioda mora da bude priprema opšteg popisa stanovništva na Kosovu koji je pracen daljim radom na uspostavljanju čvrste osnove za svaku ekonomsku statistiku i analizu. Sve institucije i vladine agencije na Kosovu moraju da budu u stanju da urade svoje planove polazeci od iste statističke polazne tačke. Sledeći prioritet u postizbornom periodu mora da bude obezbeđivanje da Kosovska poverenička agencija i preduzeća koja su pod njenom upravom obezbede kvalitetnije informacije o svojim aktivnostima i investicionim planovima koji su na raspolaganju svim institucijama koje su uključene u pravljenje ekonomske politike.

Treći prioritet je da se otpočne sa izgradnjom potrebnih kapaciteta, na osnovu relevantnog iskustva drugih malih, otvorenih ekonomija koje su već izradile svoje Nacionalne planove razvoja i koje su sada uključene u ostvarivanje konvergencije sa višim evropskim životnim standardima (napr. Bugarska, Estonija, Litvanija ili Slovenija). U tu svrhu, od suštinske je važnosti da se povećaju kontakti sa javnim institucijama u ovim zemljama i obezbeđivanje da svi oni koji su uključeni u donošenje ekonomske politike na Kosovu budu upoznati sa ovim iskustvima.

Pošto se sprovođenje Plana nacionalnog razvoja odvija na ministarskom nivou, od vitalnog značaja je pravljenje svih različitih ministarskih strateških dokumenata kao niza tesno međusobno povezanih procesa. Jedan od najhitnijih zadataka bilo koje buduće vlade je da uspostavi robustan sistem međuministarske koordinacije u narednim godinama ako se želi da ambiciozni cilj izrade Nacionalnog plana razvoja bude ostvaren.

Razvoj ekonomskih strategija za ključne sektorske "lokomotive rasta" zahtevace tesnu koordinaciju između Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i seoskog razvoja i Ministarstva trgovine i industrije. Strategije ostalih ministarstava moraju da podržavaju cilj industrijskog i seoskog razvoja pružanjem doprinosa koji su apsolutno vitalni za uspeh. Obezbeđivanje da buduća kosovska radna snaga ima obrazovne kvalifikacije tako da bude u stanju da se nadmeće sa rastućom evropskom i globalnom ekonomijom, biće

centralno pitanje i skoro sigurno ce da zahteva da znatno više sredstava bude dodeljeno ovom sektoru nego što je to sada slucaj.

U vecini zemalja clanica EU, odgovornost za upravljanje procesom Planiranja nacionalnog razvoja (proces PNR) poverena je specijalnoj službi za ekonomsku strategiju koja se nalazi u okviru Ministarstva finansija. Ova služba je obicno odvojena od budžetske strane Ministarstva, ali njene aktivnosti moraju da budu u skladu sa ukupnom budžetskom strategijom. Ona kontroliše pravljenje nacрта Nacionalnog plana razvoja, povezuje se sa ostalim ekonomskim i socijalnim ministarstvima pošto oni ukljucuju svoje sektorske strategije u širi Nacionalni plan razvoja, a takode je odgovorna za pomirenje sukoba koji mogu da se jave izmedu ministarstava.

Da li je ovo struktura koja odgovara i Kosovu morace posle izbora da odluci nova vlada. Jasno je da je jedna ekvivalentna strateška jedinica hitno potrebna na Kosovu. Bez nje, razliciti strateški planovi ministarstava ne mogu verovatno da budu integrisani u koherentni nacionalni strateški plan koji je široko pripremljen prema gornjim principima EU. Takode ne može da bude sumnje da postoji potreba da se suštinski ojaca meduministarska saradnja na svim nivoima i da u ovim naporima Kosovo može da dobije suštinsko iskustvo iz svih novih državama clanica EU koje su uspostavile takve robustne sisteme koordinacije smernica.

Cak i pre bilo kakvog formalnog odnosa sa EU, planiranje razvoja na Kosovu ne bi trebalo da se odvija u evropskom vakuumu. Realnost je da je ekonomija Kosova cvrsto ugradena unutar okružujuce ekonomije rastuce Evropske Unije. Ova vrsta strateškog procesa se sada koristi u *svim* novim zemljama clanicama. Planiranje nacionalnog razvoja obezbeduje najrobustniji i najlogičniji proces kroz koji kosovska ekonomija, uz pomoc medunarodne zajednice, može konacno da konvergira ka životnim standardima svojih suseda u EU:

A. UVOD

Kreatori smernica na Kosovu suocavaju se sa više vrlo ozbiljnih izazova pošto pokušavaju da naprave okvir koji odgovara njihovim razvojnim ciljevima. Za razliku od ekonomija zapadne Evrope, kreatori smernica na Kosovu nemaju na raspolaganju detaljne statističke informacije o trenutnom funkcionisanju ekonomije. Oni ne mogu da racunaju na prikupljene analize i istraživanja koja pristup takvim podacima omugucuje u razvijenijim zapadnim ekonomijama.

Situacija oko podataka na Kosovu je cak ozbiljnija nego u novim zemljama clanicama EU koje su bile deo bivšeg komunistickog bloka centralne i istocne Evrope. Pre liberalizacije, ove zemlje su vec imale funkcionalne Statisticke zavode koji su obezbeđivali detaljne socio-ekonomske podatke prema standardima i konvencijama koji su dominantni u centralno-planskim ekonomijama. Posle liberalizacije, statisticki zavodi su bili u stanju da se brzo prebace na standarde izveštavanja i racunovodstva koji se koriste na Zapadu i bili su u stanju da prave razumno tacne nacionalne obracune i drugu nacionalnu statistiku (napr. ažuriranje popisa stanovništva, popis industrijske proizvodnje, tabele uvoza-izvoza, itd.) do sredine 1990-tih. Raspoloživost takvih podataka je suštinski preduslov za planiranje ekonomske politike.

U ovom trenutku ekonomska analiza zasnovana na pouzdanoj zvaničnoj statistici nije moguća na Kosovu. Kao što je EUROSTAT primetio u junu 2002. godine "Statisticki sistem u smislu postojanja ogranicenog broja ovlašćenih institucija za izradu zvanične statistike koje su medusobno povezane zajednickim pravnim okvirom i zajednickim statistickim programom, za sada ne postoji na Kosovu".¹ Kao rezultat toga, dokumenti iz Ministarstva trgovine i industrije polaze od pretpostavke da na Kosovu živi 2,4 miliona² ljudi, dok Ministarstvo okoline i prostornog planiranja izrađuje novi prostorni plan na osnovu 2,2 miliona stanovnika³, a Odeljenje za makroekonomsku politiku u Ministarstvu finansija i privrede barata cifrom između 1,7 i 1,85 miliona stanovnika⁴.

Pristup detaljnoj i pouzdanoj nacionalnoj statistici je važan pri pravljenju nacionalne politike kao i pristup finansijskim podacima za tekuće i buduće planiranje komercijalnog poslovanja. U odsustvu pouzdanih i odgovarajućih podataka, teško je proceniti trenutni ucinak. Cak je teže planirati za budućnost na bilo koji koherentni način. Kada su podaci nepouzdana, politika može da bude pogrešno usmerena. Kada su podaci nedostupni, planiranje politike rizikuje da bude odloženo zbog toga što je teško da se napravi i sprovede.

Ključni aspekt ESPIG projekta uključio je sistematsko prikupljanje podataka zajedno sa celim opsegom dokumenata za planiranje politike koji su pripremljeni proteklih godina u kosovskoj vladi i međunarodnim agencijama⁵. U ovaj dokument mi smo uključili ove

¹ Eurostat, kratka procena, Kosovo, jun 2002, str. 21.

² *Strategije kosovskog srednjoročnog ekonomskog razvoja (2003-2008)*, Ministarstvo trgovine i industrije, jun 2003.

³ Prioriteti razvoja i regionalna saradnja u kontekstu integracije Kosova u Evropsku inicijativu, Konferencija, 5. jul 2004, Ministarstvo okoline i prostornog planiranja.

⁴ *Srednjoročna makroekonomska pozadina budžeta za 2005. godinu*, Odeljenje za makroekonomsku politiku, MFP: "Opšti caveat je da Kosovo još nema zvanično usvojen sistem nacionalnih racuna. Informacije citirane za budžet mogu da budu prihvacene kao pouzdane. Tesna saradnja sa MMF u toku nedavne Misije na Kosovu otkrila je teškoće u dobijanju pouzdanih procena za rast BNP i njegove glavne komponente" (str.1).

⁵ Ceo skup planskih dokumenata i dokumenata ekonomske analize je na raspolaganju na ESPIG CD-ROM-u, klasifikovan od strane odeljenja kosovske vlade i međunarodnih agencija. Kolekcija

dokumente i njihovu bogatu analizu. Ovo nije procena u bilo kom formalnom smislu. Taj proces pripada institucijama i odeljenjima kosovske vlade i širem kosovskom društvu. Naš cilj je više ograničen. Na osnovu iskustva u donošenju smernica u manjim zemljama članicama EU, želimo da smestimo već postojeći proces planiranja smernica koji se odvija na Kosovu u širi okvir evropskog iskustva. Mi ilustrujemo kako Kosovo može da iskoristi nagomilano iskustvo u donošenju smernica malih novih država članica EU, kao i “starijih” EU država članica koje imaju preko 15 godina iskustva u *Planiranju nacionalnog razvoja*. Konacno, različiti planovi odeljenja i sektora o smernicama moraju da budu prikupljeni u nešto što lici na EU koncept *Planiranja nacionalnog razvoja*, a naše istraživanje bi trebalo smatrati kao korak u tom pravcu.

U kontekstu evropskog proširenja, kreatori smernica na Kosovu nemaju drugi izbor osim da pripreme buduće *Planiranje nacionalnog razvoja* modelovanog prema evropskom formatu. Ovo je vreme kada je EU upravo proširena pa sada uključuje i jednu državu iz bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a to je Republika Slovenija. Dve druge države bivše SFRJ – Hrvatska i Makedonija – su započele svoj put koji će ih na kraju dovesti do članstva u EU. Znači, pogodno je da okvir planiranja smernica EU – koji su koristili podnosioci prijave, kandidati i zemlje članice – takode bude razmotren kao smernica koju treba da koriste kreatori smernica na Kosovu, pošto se suocavaju sa izazovima rastućeg konkurentnog okruženja.

B. STANJE EKONOMIJE

1. Kriza koja se produbljuje

Još od prve međunarodne donatorske konferencije za posleratno Kosovo održane 1999. godine, jedan široko rasprostranjen politički cilj bio je “pokretanje faze oporavka predvođenog privatnim sektorom i dugoročni rast”.⁶ Dokaz je okvir da ovaj cilj nije dostignut. Pogled na makroekonomske podatke otkriva paradoks posleratnog razvoja.

Zvanična statistika predstavljena na različitim donatorskim konferencijama pokazivala je impresivan učinak na rastu BNP:⁷ 11% u 2001. godini, 7% u 2002.⁸ Kosovski budžet za 2003. godinu predvideo je stope rasta od 18 do 19% za period od 2003. do 2005. godine i zasnovao prihodna očekivanja na ovim projekcijama rasta.⁹

Ipak, u isto vreme, zvanične procene nivoa BNP Kosova su neprekidno revidirane :

sadrži preko 400 dokumenata, rangiranih od Ministarskih strateških dokumenata do pratećih dokumenata i ključnog ekonomskog zakonodavstva.

⁶ Svetska banka, *Donatorski poklon od milijardu dolara za Kosovo*, 1999.

⁷ Bruto nacionalni proizvod (BNP) je mera onoga što je proizvedeno u ekonomiji. Bruto nacionalni dohodak (BND) je mera prihoda koji je na raspolaganju građanima Kosova. Zbog velikih finansijskih transfera na Kosovo, njegov BND je veći od BNP. Ipak, učinjeni su samo ograničeni pokušaji da se izmeri BND, a teško je predvideti buduće finansijske uplive. Za indikatore tekućeg računa platnih bilansa Kosova, videti: Izveštaj br. 28023-KOS, *Kosovski ekonomski memorandum*, Svetska banka, Služba za smanjenje siromaštva i ekonomski menadžment, Region Evrope i Centralne Azije, 27. april 2004, (tabela 2.1, strana 7)..

⁸ Ministarstvo finansija i privrede, *Donatorski sastanak za Kosovo, novembar 2002*.

⁹ *Opšti budžet Vlade Kosova za 2003*, str. 16

- u decembru 2001, MMF je procenio BNP Kosova na 1,85 milijardi evra.¹⁰
- u junu 2003, MMF je procenio BNP Kosova na 1,57 milijardi evra.¹¹
- u decembru 2003, Medunarodne finansijske institucije i UNMIK procenili su BNP Kosova na 1,34 milijardi evra.¹²

Ovo pokazuje uznemiravajući nedostatak bilo kakve statističke osnove za procenu nivoa aktivnosti na Kosovu na osnovu koje rezultati mogu da budu proračunati. To takođe otkriva rastući osećaj nelagodnosti među međunarodnim zvaničnicima oko prirode posleratne ekonomije.

Da bi se išlo van zvaničnih pokazatelja, važno je da se vidi šta se stvarno promenilo u *strukturi* kosovske ekonomije u posleratnom periodu. Veći deo rasta od 1999. godine desio se u sektoru trgovine i maloprodaje, javne administracije a iznad svega u građevinskom sektoru. Procenjeno je da je potrošeno 444 miliona evra u 1999/2000 godini na popravku kuća, javnih zgrada i infrastrukture, pri čemu je 21% materijala nabavljeno lokalno. Fabrike cigle su uradile veliki posao, kao i stolari i uvoznici pločica i nameštaja. Ipak, kao i u bilo kojoj posleratnoj zemlji, rekonstrukcioni bum je kratko trajao. Do 2001. godine, trošak na izgradnju na Kosovu je opao na samo 40% od vrednosti u 2000. godini, a očekivano je da u 2002. godini dostigne samo 13%.¹³ U seoskoj opštini Vitina na jugoistoku Kosova, ESI je posetila 69 od 81 građevinske kompanije koje su se nalazile u poslovnim registru u 2003. godini i utvrdila da od svih njih funkcioniše samo 39.¹⁴

Privatni sektor koji se pojavio od 1999. godine je pretežno malog obima, sa niskobudžetnim firmama u oblasti trgovine i građevine. Neki lokalni preduzetnici bili su u stanju da brzo steknu bogatstvo kao uvoznici. Ipak, pored građevinskog materijala, proizvodnje nameštaja i malog sektora prerade hrane, teško da postoji bilo koja lokalna proizvodnja. U industrijskoj zoni Prištine, najveće na Kosovu, 66 placeva je izdato 2002. godine: samo 16 je iskorišćeno za proizvodnju, svi sa 3 ili manje radnika, a većina je pravila vrata i prozorske okvire.

Posleratni bum je takođe finansiran iz transfera, pa je zato bio neodrživ. Procenjeni ukupni javni trošak u 2000. godini na Kosovu bio je 6,3 milijardi evra. U 2003. godini pao je na 3,1 milijardu evra (videti tabelu). Ovo su *veoma* grube procene koje je dala Služba za makroekonomsku politiku Ministarstva finansija i privrede. Ali sveukupne implikacije su jasne: rast BNP u kosovskoj ekonomiji bio je rezultat spoljnih transfera, a ne bilo kog trajnog porasta produktivnosti kosovskih preduzeća. Kao rezultat toga, pošto je povučena budžetska podrška i pomoć za rekonstrukciju, gotovo je izvesno da će doći do smanjenja kosovske ekonomije.

Posleratni ekonomski razvoj Kosova zavisio je ne samo od spoljne donatorske pomoći već i od transfera iz kosovske dijaspore, koja je činila značajnu komponentu prihoda domaćinstava. U 2002. godini, Ministarstvo finansija i privrede procenilo je da je od

¹⁰ MMF, *Napredak, izgradnja institucija i naredni izazovi ekonomske politike*, decembar 2001.

¹¹ MMF, *Glavni indikatori na Kosovu, 2000-2004*, 16. jun 2003.

¹² UNMIK Stub EU, *Kosovski izgledi 2004, Dokument za Upravnu grupu na radnom nivou*, 25. april 2004, str. 8.

¹³ CHF, Izveštaj o proceni kosovskog građevinskog sektora, januar 2002

¹⁴ ESI je preko Službe za naučne lekcije i analizu Stuba EU UNMIK-a preduzeo obimno istraživanje u opštini Vitina u toku 2003. godine

ukupnog prihoda Kosova u iznosu od 1570 miliona evra, 720 miliona evra došlo u vidu gotovinskih doznaka.¹⁵ Prema ovim podacima, domaćinstva na Kosovu dobila su više gotovine od rodaka iz inostranstva nego što su zaradili radeci na Kosovu. Ipak, pošto su sada emigracioni pravci ka EU zatvoreni, postoji opravdan rizik da će prihod od doznaka opadati u narednim godinama.

Ovi faktori objašnjavaju zašto, imajući u vidu zavisnost od međunarodnih transfera i potrošnje međunarodnih organizacija i doznaka, rast kosovske ekonomije u posleratnom periodu ne može da bude uzet kao reprezentativan za buduću šablon rasta. On takođe pokazuje zašto dubina strukturalnih ekonomskih problema nije postala očigledna u toku rekonstrukcionog buma. Masivna međunarodna podrška Kosovu imala je efekat sličan onome koji bi moglo da ima otkrivanje nafte. Bez porasta produktivnosti radne snage, koja proizvodi robu koja je konkurentna kod kuće ili u inostranstvu ili bez promene prirode zaostale seoske ekonomije, Kosovo bi moglo da se suoči sa masivnim uvozom. U 2003. godini, kosovski uvoz iznosio je 968,5 miliona evra, dok je izvoz (uglavnom pecuraka, drvene grade i otpadnog metala) iznosio samo 36,3 miliona evra.¹⁶ Ovo je zauzvrat omogućilo vladi da lako dođe do prihoda oporezivanjem uvoza na granici, omogućujući brzu ekspanziju u zapošljavanju u javnom sektoru. Pet godina posle rata, kosovski budžet je i dalje veoma zavisna od oporezivanja uvoza na granici.

Tabela 1: Evolucija javnih troškova (milioni evra)¹⁷
Ministarstvo finansija i privrede

	2000	2001	2002	2003
Opšti budžet Kosova – domaći prihodi	43	167	337	413
Opšti budžet Kosova – donatorska pomoć	161	84	39	25
Budžet UNMIK-a	413	449	388	368
Pomoć za rekonstrukciju od strane međunarodnih NVO	635	541	292	270
KFOR	5,000	4,000	3,000	2,000
Javna preduzeća (organizacije sa fiksnim kapitalom)	10	10	10	10
UKUPNO	6,262	5,251	4,066	3,086

U kurzivu su date grube procene

Ovakva situacija ne može da potraje. Kako donatorska pomoć opada – u slučaju najvećeg donatora, Evropske Unije, od najvećeg iznosa od preko 300 miliona evra godišnje do 50 miliona evra – a međunarodno vojno i civilno prisustvo se smanjuje, posleratni bum preokrenuo se u posleratnu krizu. Do 2003. godine, MMF je primetio da “aktivnost u većini sektora stagnira”¹⁸. U martu 2004. godine, MMF je bio čak i manje optimistan:

“Aktivnost u većini sektora stagnira, uz nepromenjen ili čak opadajući prihod i nedostatak napretka u bavljenju ograničenjima za izvozna konkurentnost i pristup

¹⁵ *Opšti budžet vlade Kosova*, 2003, str. 8.

¹⁶ Mesečni makroekonomski monitor, april 2004, str. 127.

¹⁷ Tabela je uključena u *Opšti budžet vlade Kosova*, 2003. Budžet za 2004. daje različite iznose koji se odnose na domaće prihode opšteg budžeta, ali se ukupna struktura javnih troškova kao rezultat toga ne menja mnogo

¹⁸ MMF, *Poseta osoblja Kosovu: Zaključna izjava*, novembar 2003.

susednim tržištima...Pored izvesnog rasta zaposlenosti u javnim službama, ukupna zaposlenost izgleda da stagnira, ako ne i opada”¹⁹

Na buducem rukovodstvu je odluka. Kao što je MMF rekao, pre ili kasnije mora da dode do “bolnog smanjenja pošto rast posrce a vladini prihodi opadaju.”²⁰ Takode su slabi izgledi za dobijanje privatnih investicija u bliskoj buducnosti. Imajuci u vidu neizvesnost oko buduceg politickog rešenja za Kosovo i pravne zagonetke oko privatizacije, strane direktne investicije ce verovatno da ostanu marginalne.²¹ Trenutni javni trošak je neodrživ: oporezivanje privrede sa 37% BNP za finansiranje troškova koje cak ne održava postojece zalihe kapitala “ne podržava samoodrživ rast”(MMF).²²

Sve u svemu, posleratni privatni sektor koji je mnogim stranim posmatracima izgledao kao da se pojavljuje impresivnom brzinom u prvim godinama posle rata, pokazao se plitkim i kratkotrajnim. Po mnogo cemu, to je bio povratak na privatni sektor iz prošlosti, sa korenima u presocijalistickim vremenima, koji su do nekog obima istrajali i u toku postojanja Jugoslavije “kao mali biznis” i proširili na Kosovo u toku 1990tih. U posleratnom periodu, veoma malo preduzetnika na Kosovu se bavilo necim drugim od onoga što su radili u prošlosti. Sada jedino ima više uvoznika, trafika, kafea, frizera, stolara i taksi vozaca. Ako Kosovo želi da se izvuce iz sadašnje krize, trebace mu veoma drugacija vrsta rasta.

2. *Mala zaposlenost*

Iznenadni kraj posleratnog buma doveo je u oštar fokus najvažniji socijalni problem Kosova: nisku zaposlenost mlade i brzo rastuce populacije. Kako transferi opadaju, glavni poslovni sektori na Kosovu su prisiljeni da smanjuju posao. Pošto se javni prihodi generisani uvozom smanjuju, nece biti moguće dalje povecanje javne administracije ili javnih investicija.

Razgovori o “stvarnoj stopi nezaposlenosti” na Kosovu cesto dovode u zabludu. “Nezaposlenost” je administrativna kategorija koja meri broj onih koji aktivno traže posao ali ne uspevaju. U društvima u kojima nezaposlenost povlaci neke povlastice, postoje jasni podsticaji da se ljudi registruju. Na Kosovu nema takvih povlastica. Osim toga, u vecini seoskih podrucja na Kosovu, pojam aktivnog traženja posla van domacinstva ima malo smisla. Skoro sve poslove vode porodice.

Na Kosovu vecina ljudi radi van formalne ekonomije, na privremenim ili neregistrovanim poslovima. Tu spada veliki broj poljoprivrednika koji proizvode za sopstvene potrebe, koji žive skoro potpuno van ekonomije gotovog novca. Ova neformalna ekonomija je verovatno veca od formalne. Ipak, postojanje velike sive ekonomije ne cini problem niske zaposlenosti manje ozbiljnim.²³

¹⁹ MMF, *Poseta osoblja Kosovu Aide-Memoir*, 10-19 mart 2004, str. .1

²⁰ MMF, *Poseta osoblja Kosovu Aide-Memoir*, 10-19 mart 2004, str. 1.

²¹ *Nacrt strategije Odeljenja za privatizaciju Kosovske poverenicke agencije*, 24. april 2004.

²² MMF, *Poseta osoblja Kosovu Aide-Memoir*, 10-19 mart 2004, str. 4

²³ *Studija o kosovskom tržištu rada: Izazovi politike formalne i neformalne zaposlenosti*, Svetska banka, Služba za ljudski razvoj, Region Evrope i Centralne Azije, 26. jun 2003. (Analiza neformalnog tržišta rada, str. 39-43).

U 2002. godini, bilo je registrovano ukupno 147000 radnih mesta.²⁴ Najveci deo – skoro tri cetvrtine svih zvanicnih radnih mesta – otpadao je na javni sektor. Ta radna mesta su obuhvatala nastavnike, policijske službenike, sudije i službenike u ministarstvima i opštinama. Kada vlasti Kosova ukljuce sivu ekonomiju u svoje procene o zaposlenosti, racunaju na 141000 radnika u poljoprivredi. Pošto teško da je bilo ko od njih registrovan kod poreskih organa, oni to proracunavaju uzimajuci svako seosko domacinstvo kao farmu i pretpostavljaju da svako ima jednog clana koji se bavi poljoprivredom. U ovom slucaju, “zaposlenost” je potpuno za sopstvene potrebe, sa malo proizvoda koji dodu do tržišta.

Cak kada podaci ukljucuju i poljoprivredu koja proizvodi za sopstvene potrebe, zajedno sa velikim sivim sektorom u gradevinarstvu, trgovini i uslugama, ukupan broj zaposlenih na Kosovu je samo 325000, dok je radno sposobnog stanovništva oko milion. To znaci da je stopa zaposlenosti (tj. broj zaposlenih izražen kao procenat radno sposobnog stanovništva) manja od trecine. Cak uzimajuci u obzir mladost stanovništva, ovo je veoma crna slika. Svako zaposleno lice mora da izdržava pet ili šest clanova domacinstva. U takvom okruženju, korišćenje štednje domacinstava za finansiranje poslovnih investicija postaje izuzetno teško.

Tabela 2: Zaposlenost u 2002.
Ministarstvo finansija i privrede²⁵

	Zvanicno zaposlenje (podaci o porezu na platu)	Zvanicno i nezvanicno zaposlenje (Procene)
Poljoprivreda	2,000	141,800
Trgovina, hoteli, restorani	21,400	39,500
Proizvodnja	27,600	30,000
Obrazovanje	28,900	28,900
Javna administracija	23,500	23,500
Gradevinarstvo	5,000	16,000
Donatori/NVO	13,200	13,200
Zdravstvo	13,000	13,000
Transport/Komunikacije	4,700	9,400
Licne usluge	4,700	6,600
Finansije	3,200	3,500
Ukupno	147,200	325,400

U isto vreme, Kosovo ima najmlade stanovništvo u Evropi, sa 36000 mladih koji svake godine stupaju na tržište rada.²⁶ Jednostavno ne postoji mogucnost da domaca radna mesta apsorbuju ovo povecanje radne snage u bliskoj buducnosti. Osim toga, imajući u vidu vec ekstremno nisku produktivnost u poljoprivredi, nema izgleda da sledeca generacija može da bude izdržavana poljoprivrednim proizvodnim aktivnostima. Da bi proizvodnja sa farmi bila konkurentna potrebno je da produktivnost bude uveliko povecana, a da udeo poljoprivrede u ukupnom zapošljavanju opadne.

U prošlosti, problem brzog rasta stanovništva i hronicne nezaposlenosti rešavan je stalnom emigracijom, uglavnom u Nemačku i Švajcarsku. Sada su emigracioni pravci ka ovim destinacijama uglavnom zatvoreni. Ovo ce imati dva efekta na kosovsko društvo.

²⁴ Budžet za 2004. daje broj od 139000 (str. 11).

²⁵ *Opšti budžet vlade Kosova za 2003*, str. 6.

²⁶ Kosovski izgledi 2004, UNMIK Stub EU, 2004.

Kratkorocno, to znaci da mladi ljudi sa Kosova nikako ne mogu da pobegnu od siromaštva seoskih oblasti. Dugorocno, to ce verovatno da dovede do smanjenja priliva prihoda i znacajnog povecanja siromaštva, pošto se dijaspora ne popunjava svežom emigracijom.

Ovo je zamka u razvoju Kosova. Postoji očajnicki nedostatak zaposlenja. Porodice sa povecanim brojem izdržavanih imaju veoma malo mogucnosti da povecaju prihod u gotovom novcu. Oni ne mogu da štede za buducnost ili da investiraju u novi posao. Stari putevi za bekstvo u emigraciju su zatvoreni. Novcane doznake koje šalju porodicama njihovi clanovi iz inostranstva ce verovatno da opadaju, što ce seoske porodice ostaviti bez važnog izvora prihoda za domacinstvo i bez najvažnijeg izvora investicionog prihoda. U odsustvu radikalne promene politike, sledeca generacija mladih stanovnika Kosova ima veoma malo cemu da se nada osim opadanju životnog standarda.

C. ANALITICKI OKVIRI

Po našem saznanju, ne izgleda da ima bilo kakvih pokušaja da se napravi prognoza buduće ekonomije Kosova, čak i kratkorocno. Budžetske prognoze su sadržane u poslednje dve publikacije kosovskog budžeta, ali one su više po prirodi ekstrapolacije politickih namera nego procene budućeg ucinka privatnog (ili nebudžetskog) sektora ekonomije.²⁷

Kratkorocne prognoze, za period od 12 meseci, mogu da budu napravljene na osnovu proste metode zasnovane na proceni. Vecina ekonomskih prognoza koje se redovno objavljuju u medijima u razvijenom svetu su ovog tipa. Pažnja je obicno fokusirana na ekonomska potraživanja i na prihod generisan troškovima potrošnje, investicija i trgovine. Proizvodni kapacitet se uzima kao fiksno, kratkorocno pitanje koje predstavlja stepen korišćenja kapaciteta. Pažnja javne politike teži da bude fokusirana na prethodni i/ili ocekivani budžet.

Kada neko želi da se prebaci u buducnost, situacija postaje komplikovanija. Investicione aktivnosti mogu da promene proizvodne kapacitete privrede, neki sektori mogu da opadaju, dok drugi mogu da rastu; promene u politici koje imaju samo male kratkorocne implikacije mogu da imaju velike dugorocne posledice. Konacne posledice smernica ili drugih šokova postaje teško odmrstiti korišćenjem jednostavne procene ili adhoc metoda.

Pošto se fokus politike pomera ka srednjorocnim ocekivanjima, potreban je formalniji okvir. U razvijenijim ekonomijama, srednjorocni makroekonomski planski okvir je napravljen kao formalni ekonomski "model", kompjuterizovani sistem izgraden korišćenjem podataka koji može da se koristi da pruži ocekivanja i analizu uticaja politike. U bilo kom ovakvom okviru, rast BNP je utvrden za planski period (recimo 1 do 5 godina) u smislu verovatnog sektorskog rasta (napr. proizvodnja, usluge tržišta, poljoprivreda i javne službe), rasta glavnih troškovnih stavki (potrošnja, investicije, uvoz, izvoz, promena zaliha) i rasta u prihodu (plate, dobit).

U odsustvu formalnih makromodela za Kosovo, ovo poglavlje sugerise alternativne okvire za posmatranje ekonomije. Jedna opcija je da se fokus usredsredi na klucne mehanizme u makroekonomiji (clan 1); drugi je da se posmatra industrijska politika koristeći mikroperspektivu; i treća je da se nabroje i istraže razmene sa kojima se

²⁷ *Srednjorocna makroekonomska pozadina budžeta za 2005, MFP, bez datuma.*

(neizbežno) suocavaju kreatori javne politike sa ogranicenim resursima. Konacno, bilo koji konceptualni okvir treba da ukljuci analizu položaja Kosova u Evropi koja se menja.

1. Ključni mehanizmi u kosovskoj makroekonomiji

U bilo kojoj ekonomiji pocetna razlika trebalo bi da bude napravljena izmedu onih sektora koji su izloženi konkurentnom svetskom trgovinskom okruženju (medunarodni *trgovinski* sektor) i sektora koji su zaštićeni od direktnog uticaja medunarodno konkurentne trgovine (poznat kao *netrgovinski* sektor). Šire govoreci, trgovinski sektori vecine ekonomija sastoje se od proizvodnje, komercijalne poljoprivrede i elementa tržišnih usluga usmerenih na medunarodna tržišta (napr. finansijske službe, softver, turizam itd.). Netrgovinski sektori obuhvataju ostalo (tj. komunalije, održavanje zgrada, poljoprivreda za sopstvene potrebe, vecina tržišnih usluga i sve javne ili netržišne službe).

Sa stanovišta ekonomskog ucinka i konkurentnosti, ključni sektor u ekonomiji kao što je kosovska verovatno je proizvodni sektor. Evropsko razvojno iskustvo je da je proizvodnja glavna “lokomotiva” nacionalnog rasta. Za male ekonomije kao što je kosovska, proizvodnja ce na kraju skoro potpuno da bude izložena medunarodnoj konkurenciji. Zahtev za proizvodnim rezultatom je voden spoljnim (ili svetskim) zahtevima, lokalnim ili domacim zahtevima i konkurentnošću proizvodnog sektora. Konkurentnost je određena jedinicnom relativnom cenom rada u uobicajenoj valuti, kao i relativnim cenama.

Dok proizvodni sektor obicno ima izvesnu prednost u ekonomiji, ostali sektori takode imaju svoju ulogu u nacionalnoj konkurenciji. Proizvodne aktivnosti zahtevaju mnogo inputa iz sektora usluga. Proizvodni sektor obezbeduje inpute podsektorima hrane i pica u okviru proizvodnog sektora. Javni sektor je odgovoran za obezbeđivanje zdravstvenih usluga, obrazovanja i infrastrukture, a fiskalna politika ima uticaj na domacu potražnju kroz prikupljanje poreza i kroz programe troškova.

Trenutno na Kosovu slabost sektora je ozbiljna barijera rastu i razvoju. Sektor tržišnih usluga, sam po sebi, verovatno nece da postane “lokomotiva” rasta. Javni sektor ima suviše fiskalnih ogranicenja da bi vuko napred ekonomiju, cak i ako je to smatrano poželjnim.

Strateški cilj industrijske politike na Kosovu zahteva ohrabrivanje poslova koji su tehnološki napredniji nego što je to sada slucaj sa više tradicionalnim firmama. Neke od ovih aktivnosti morace da dodu iz priliva stranih direktnih investicija (SDI). Za sofisticirana postrojenja, konkurentnost je važna za dugorocnu odluku gde ce proizvodno postrojenje da bude smešteno. Nivo proizvoda koje proizvedu takve firme na Kosovu bice u funkciji njihove dugorocne konkurentnosti, proizvodnih kapaciteta i nivoa svetske potražnje. Pored pitanja troškova, postoje mnogi drugi netroškovni faktori koji uticu na odluku o lokaciji postrojenja, ukljucujuci kvalitet infrastrukture i nivo obucenosti radne snage, kvalitet javne administracije i bezbednost vlasnickih prava.

Tradicionalni proizvodni sektor (kao što je proizvodnja gradevinskog materijala) nije posebno pokretan pa tako ima mnogo jace veze sa domacom ekonomijom. U maloj domacoj ekonomiji kao što je kosovska, ovaj sektor ce verovatno biti sektor kojem se određuju cene tako da je to svetska cena koja je određena za tradicionalni industrijski proizvod. Ako je to slucaj, tada je pitanje za ovaj podsektor da obezbedi da

troškovi (plate, energija, ostali materijali, nivoi poreza) budu dovoljno niski prema ceni na svetskom nivou a da se ipak pravi dobit.

Za sektor hrane i pica, postoji težnja da rezultat proizvodnje bude voden domacim kao i evropskim zahtevima, a takode i jedinicnom cenom proizvoda u odnosu na evropske konkurente. Konkurentnost u ovom sektoru je posebno osetljiva na troškove inputa, dok cena rada ima uticaj na iznos dodate vrednosti koja se dešava na Kosovu. Da bi kosovski poljoprivredni sektor bio konkurentan potrebno je da bude pripremljen za konkurenciju sa evropskim proizvodima, da zadovoljava osnovne standarde bezbednosti i kvaliteta hrane i konkuriše troškovima inputa.

Trenutno, proizvodni sektor na Kosovu je neproučen i ekstremno nerazvijen. Sve vece kosovske kompanije koje su razvijene u vreme socijalizma su pod upravom Kosovske poverenicke agencije (KPA) koja ima veoma ogranicene informacije o tome šta se dešava u preduzecima koja su pod njenom upravom. U odsustvu bilo kakvog popisa proizvodnje, ne možemo da procenimo niti velicinu niti strukturu ovog vitalnog sektora. Ipak, razlicite neformalne studije sugerišu da su one proizvodne aktivnosti koje proizvode komponente za gradevinarstvo (cigle, drvna grada itd.) ciji je bum zabeležen u periodu odmah posle rata, sada u ozbiljnom opadanju. Aktivnosti u oblasti hrane i pica su male po obimu, trpe posledice neredovnog snabdevanja osnovnim komunalijama, kao što je struja, a trpe i zbog neizvesnog rasta na domacem tržištu. Paušalni poreski sistem (uskoro treba da bude zamenjen porezom na dobit) dalje obeshrabruje rast. Dominantnost poreza na uvozne proizvode remeti strukturu troškova. Mali obim izvoza sugeriše da je malo od ovih aktivnosti medunarodno konkurentno.

Najveca kosovska preduzeca (u smislu zaposlenih i u smislu njihovog kapitala) su javne kompanije, kao što je KEK (Kosovska energetska kompanija), PTK (Pošta i telekomunikacije), kompanije za vodosnabdevanje, smece i grejanje i aerodrom Priština. Sve ove kompanije su takode pod upravom KPA. U vecem delu posleratnog perioda njihove korporacijske upravne strukture bili su u kontinualnom kretanju, uprave su konstantno menjane, investicione odluke su zavisile od donatora a problemi sa rukovodenjem znacili su da nije bilo višegodišnjih investicionih strategija ili cak osnovnih godišnjih izveštaja ili javnih revizija. Imajuci u vidu kljucnu važnost ovih kompanija (i cenu i kvalitet njihovih inputa) za ostatak proizvodnog sektora, od suštinske je važnosti da se posveti pažnja nedostacima njihovog korporacijskog rukovodenja.

Rezimiracemo gornju analizu tako što cemo da identifikujemo pet kljucnih mehanizama u ekonomiji Kosova u pogledu kako bi trebalo da evoluiraju u buducnosti. To je ilustrovano u donjoj kutiji.

Ključni mehanizmi u kosovskoj makroekonomiji

(1) Izloženi (uglavnom proizvodni) sektor bice voden svetskom potražnjom, elementima domace potražnje i medunarodnim konkurentnim troškovima. Postojeca proizvodna baza je mala i fundamentalno nekonkurentna. Osavremenjivanje tehnologije zahteva direktne strane investicije. Samo ovaj sektor može da obezbedi “lokomotivu” šire zasnovanog rasta i razvoja na Kosovu.

(2) Zaštićeniji sektor tržišta (uglavnom usluge i građevinarstvo) bice voden domacom potražnjom (na koju utice obim doznaka u periodu posle rekonstrukcije) i konkurentnošću troškova (koji uticu na potencijalnu zamenu uvoza). Ovaj sektor ce da napreduje samo ako dode do napretka šire kosovske ekonomije. On ne može da funkcioniše kao “lokomotiva” rasta.

(3) Javni sektor zavisi od politike ali sa potrebom bilansiranja tekućeg budžeta u kontekstu gde postoji smanjenog pristupa medunarodnim donatorskim finansijama za kapitalne svrhe. U poređenju sa trenutnom velicinom kosovske ekonomije, javni sektor je relativno neodrživo velik.

(4) Plate isplacene u formalnim proizvodnim sektorima na Kosovu su verovatno određene prema jednostavnom modelu pogadanja i na njih uticu faktori koji uticu na snabdevanje i potražnju za radnom snagom –napr. cene, porezi i nezaposlenost. Posleratni bum u izgradnji je možda poremetio cenu rada i stvorio probleme u konkurentnosti za embrionalne sektore proizvodnje i usluga. Plate u medunarodnim organizacijama su stvorile najveće poremećaje.

(5) Tržište rada na Kosovu veoma zavisi od demografskih faktora, kao što su visoki prirodni porast raspoložive radne snage, relativni uslovi na tržištu rada EU i mogućnosti za (legalne ili nelegalne) migracije radne snage. Trenutna stopa nezaposlenosti i niske zaposlenosti su na nivou krize.

2. *Industrijske strategije*

Industrijska strategija je u srcu modernizacije i razvoja. Kada relativno manje razvijena i uglavnom poljoprivredna ekonomija kao što je kosovska pokušava da se modernizuje, primarni zahtev je da se sektor poljoprivredne proizvodnje smanji proporcionalno celokupnoj ekonomiji, a da se proizvodni sektor (i elementi usluga) proširi i razvije na nacin koji pokrece rast izvoza kroz poboljšanu konkurentnost cena. Posebne karakteristike posleratnog rekonstrukcionog buma (koji lici na resursni šok slican pronalasku nafte) prouzrokovao je ozbiljnu eroziju konkurentnosti cena. Trend strukturnih promena u protekloj dekadi, ipak, sugerise da je apsolutni broj ljudi koji radi u poljoprivredi za sopstvene potrebe u poređenju sa 1980-tim povecan, dok je broj bivših industrijskih centara u opadanju.²⁸

Za kosovsku poljoprivredu veoma je važno, a i njen razvoj je povezan sa tim, da se privatizuje više poljoprivrednih društvenih preduzeca.²⁹ Ali sveobuhvatna razvojna strategija zahteva šire sektorske ciljeve. Pragmaticno vodenje politike takode mora da bude u skladu sa najboljim medunarodnim razmišljanjima o medunarodnim okvirima industrijskih smernica.

²⁸ *Nacrt strategije Odeljenja za privatizaciju Kosovske poverenicke agencije*, 24. april 2004; *Poljoprivredna i šumarska društvena preduzeca na Kosovu: Procena i predložene reformske inicijative*, KPA, avgust 2003.

²⁹ *Poljoprivredna i šumarska društvena preduzeca na Kosovu: Procena i predložene reformske inicijative*, KPA, avgust 2003.

Prvi takav okvir objasnio je porast dolaznih investicija u male, manje razvijene ekonomije u Evropi.³⁰ Životni ciklus proizvoda može da bude definisan kao proces gde “proizvodi bivaju napravljeni, menja im se karakter i na kraju nestaju ili bivaju izmenjeni tako da ne mogu uopšte da budu prepoznati”. Okvir životnog ciklusa proizvoda istice primat zemlje koja predstavlja izvor dolaznih investicija i zavisnost zemalja koje su “domacin” ovoj investiciji. Životni ciklus proizvoda je u tesnoj vezi sa medunarodnom trgovinom i direktnim stranim investicijama.

Za tehnološki inovacione proizvode u ranoj fazi njihovog životnog ciklusa proizvoda, proizvođačima je potrebna velika sloboda i fleksibilnost da modifikuju, poboljšaju i testiraju nove procese u vreme kada tehnologija još uvek nije stabilizovana. Takođe, zahev za inovacionim proizvodima teži da bude relativno neosetljiv na cenu, tako postoji manji pritisak za traženje lokacije sa najnižim proizvodnim troškovima. Sve ovo govori u korist domace lokacije u velikim modernim ekonomijama kao što su SAD, Japan ili Nemacka.

Ali kako proizvodi sazrevaju, dolazi do izvesnog stepena standardizacije. Potreba za fleksibilnošću proizvodnje opada, a sada postoji veca potreba za nižim proizvodnim troškovima. Na kraju neka proizvodnja prelazi u inostranstvo, najpre u druge razvijenije ekonomije, ali uskoro cak i u male i manje razvijene ekonomije (napr. Slovacka, Estonija, Bugarska, Kosovo). Kada proizvod potpuno sazre, razmatranja smanjenja troškova postaju dominantna. Proizvodnja opada u razvijenim ekonomijama i koncentriše se u nerazvijenim ekonomijama sa veoma niskim troškovima (Kina, Indija itd.).

Životni ciklus proizvoda pruža važan uvid u razloge zašto neki tipovi stranih direktnih investicija bivaju locirani u malim zemljama u razvoju, kao i to zašto na kraju odlaze. Vecina stranih direktnih investicija koje su locirane u malim zemljama EU (Irska, Estonija, Ceška Republika, itd.) izgleda da se sastoji od “globalnih standardizatora”, tj. firmi koje razvijaju i proizvode niz relativno standardizovanih proizvoda koji odgovaraju zahtevu *homogenog* sveta a ne *osobenim* potrebama individualnih tržišta. Ovo ocigledno ukljucuje takve artikle kao što su nafta, hemikalije i sirovi metali, ali takode transportna oprema, kompjuteri i lekovi.

Implikacije okvira životnog ciklusa proizvoda za Kosovo su jasne. Zbog nerazvijenosti ljudskih resursa i infrastrukture i veoma slabe tradicionalne proizvodne osnove, industrijska strategija mora pažljivo da se usmeri na skup mobilnih investicija koje su sazrele ili su na kraju životnog ciklusa proizvoda, napr. prerada hrane, odevanje, nameštaj, sklapanje osnovne inženjerske opreme. Tek u kasnijoj fazi svog ekonomskog razvoja bice moguće da se usmeri na mobilne investicije u tehnološki sofisticiranim oblastima kao što su elektronika, elektromehanički uredaji, tekstil, visoko doradeni prehrambeni proizvodi itd.

Okvir industrijske strategije koji dominira u tekucem medunarodnom razmišljanju razvio je Majkl Porter (sa Poslovne škole na Harvardu).³¹ Porter insistira da održivi razvoj ključno zavisi od razvoja u okviru domaceg tržišta. Pitajući zašto su neke nacionalne firme u stanju “da održe prednost u industriji a druge nisu” on identifikuje cetiri široka

³⁰ Politicki okvir životnog ciklusa proizvoda razvio je pokojni Rejmond Vernon.

³¹ Porterovu zacetnicku knjigu iz 1990, *Komparativna prednost nacija*, moraju obavezno da procitaju kreatori smernica. Nedavna preformulacija Porterovog rada je *Nova komparativna prednost* (2001), Majkla Besta.

atributa koji oblikuju okruženje u kojem se firme nadmeću: *uslovi faktora* odnose se na raspoloživost i kvalitet faktora proizvodnje kao što su obučena radna snaga, infrastruktura, itd; *uslovi zahteva* odnose se na prirodu lokalne i spoljašnje potražnje za industrijskim proizvodom ili uslugom; *povezana i pomocna industrija* odnosi se na prisustvo ili odsustvo snabdevacke industrije i povezanih industrija koje su takode medunarodno konkurentne; i *cvrsta strategija, struktura i rivalstvo* odnosi se na nacionalne uslove koji određuju kako su kompanije stvorene, organizovane i rukovodene.

Porter sugerise da postoje razlicite faze konkurentnog razvoja. U ranim fazama, konkurentni razvoj je voden uslovima faktora i zasniva se na niskoj ceni radne snage i/ili obilnim prirodnim resursima. Sledeca faza je vodena investicijama. U trecjoj fazi, konkurentnost je vodena inovacijama.

Tabela 3: Porterove faze nacionalnog konkurentnog razvoja

Kljucni generator rasta	Izvor konkurentne prednosti	Primeri u zemlji
Uslovi faktora	Osnovni faktori proizvodnje (napr. prirodni izvori, niže obucena radna snaga)	Južna Koreja, Singapur i Irska (pre 1980-tih) Kosovo danas?
Investicija	Kapitalna oprema, transfer tehnologije	Japan (u toku 1960-tih) Južna Koreja (u toku 1980-tih) Irska (posle 1980-tih) Kosovo u sledecoj deceniji?
Inovacija	Sva cetiri elementa Porterovog okvira	Nemacka, Švedska (posle rata) Japan (od 1970-tih) Italija (od ranih 1970-tih) Irska (posle 2000)? Kosovo posle clanstva u EU?

Ovakav pristup ima jake implikacije na izradu i obavljanje industrijskih smernica u ekonomiji kao što je kosovska i obezbeduje koristan spisak koji pokazuje koje ce vrste intervencija na smernicama verovatno biti efikasne. Porterov konkurentni okvir – trenutna poslovna strategija koristi se u vecini razvijenih zemalja i zemalja u razvoju – sugerise da mala otvorena ekonomija može da sprovede strategiju u nizu posebnih faza: faza koja zavisi od faktora; faza koja zavisi od investicija; i faza koja zavisi od inovacija. Na primer, u slucaju Irske, prva faza trajala je skoro 25 godina, od kasnih 1950-tih do sredine 1980-tih. Ona je zavisila od “faktora”, bila je zasnovana na politici niskih stopa korporacijskih poreza i subvencionisanih kapitalnih formacija. Druga faza trajala je od kasnih 1970-tih do kasnih 1990-tih, pri cemu je bilo masivnih javnih i privatnih investicija u fabricku infrastrukturu i ljudski kapital, što je daržljivo bilo kofinansirano kroz regionalnu pomoc EU od 1989. godine pa nadalje. Irski kreatori politike sada teže da se prebace na Porterovu trecju fazu (vodenu inovacijama).³²

Porterov doprinos takode leži u detaljnoj studiji individualno uspešnih nacija, regiona i industrija to ilustruje ove interakcije pri radu. Postoji hitna potreba za više ovakvih mikro studija sektora i preduzeca u kosovskom kontekstu. Neki od ovih poslova su vec u toku,

³² Izveštaj je objavljen u Irskoj 8. jula, pod nazivom *Napred u oceni: Mesto Irske u globalnoj ekonomiji* koja se bavi sa izazovom prebacivanja sa Porterove druge (vodene investicijama) faze na trecju (vodenu inovacijama) fazu. Prethodni izveštaj, pod naslovom *Vreme za promenu: Industrijske smernice za 1990-te*, objavljen 1992. godine, izneo je strategiju za tranziciju sa prve na drugu fazu rasta.

ali nedostatak cvrstih podataka cini nemogucim identifikaciju preduslova za industrijski oporavak na nacin koji se zahteva u Porterovom "dijamantu" komparativnih prednosti.³³

3. *Razmene za kreatore politike*

Bilo koja vlada koja pokušava da izade sa razvojnom strategijom mora da nade nacin da se pozabavi sa konkurencijom za oskudne resurse. Dileme sa kojima se treba suociti ukljucuju pitanja kao što je efikasnost (ili rast) u odnosu na jednakost (ili preraspodelu); sektorska raznolikost u odnosu na sektorsku koncentraciju; optimalan korak promena i obnove (šok u odnosu na postepenost).

Ogranicenja javnih finansijskih resursa na sadašnjem Kosovu su veoma ocigledna i nedavno ilustrovana u budžetu za 2004. godinu. U okviru strukture ovog budžeta, politika troškova može korisno da bude klasifikovana u okviru tri poglavlja:

- a) tekuci socijalni troškovi, u oblasti prihodne podrške, zdravstva, osnovnog obrazovanja, javne administracije, socijalne infrastrukture, itd. Ovo trenutno apsorbuje vecinu raspoloživih finansija.³⁴ Ova vrsta troškova je centralna za sprovođenje vladine uloge u direktnoj podršci i poboljšanju životnog standarda gradana Kosova. Zbog ograničenih finansijskih resursa koji su na raspolaganju kroz povecanje poreza i niskog nivoa prihoda po glavi stanovnika na Kosovu, ovo je obeshrabrujuci zadatak.
- b) Investicioni trošak koji nije finansiran iz kosovskog budžeta. Ovo je obicno usmereno na popravku i održavanje osnove fizicke i ekonomske infrastrukture a ne na njenu obnovu i razvoj. Takode su ukljuceni aspekti ljudskih resursa, kao što je strucna obuka i visoko obrazovanje.
- c) Investicioni trošak finansiran preko medunarodnih donatora.

U okviru svake vlade postoji tenzija između ciljeva promovisanja ekonomskog rasta i razvoja, s jedne strane i želje da se obezbedi da su resursi raspoređeni na pošten nacin, sa druge. Kada su resursi kratkorocno tesno ograniceni, ova tenzija može da bude smanjena samo kada uspešna politika za promovisanje rasta generiše povecanje domacih i medunarodnih finansijskih resursa koji dozvoljavaju bavljenje socijalnim ciljevima sa vecom energijom.

U slucaju siromašnijih država članica EU, zadatak bavljenja tenzijama između ciljeva smernica bio je lakši zbog toga što je razlika između efikasnosti i jednakosti "institucionalizovana" kroz proces *Nacionalnih planova razvoja*.

Pristup strukturalnoj pomoci EU znatno je povecao finansijske resurse za ekonomski razvoj, dok je vladi ostavio više prostora da posveti resurse ciljevima jednakosti. Drugim recima, smanjena je trgovina između efikasnosti i jednakosti i omoguceno da oba cilja

³³ *Sektorska analiza*, KPA, 20. mart 2003, Izveštaj br. 28023-KOS, *Kosovski ekonomski memorandum*, Svetska banka, Služba za smanjenje siromaštva i ekonomsko upravljanje, Region Evrope i Centralne Azije, 27. april 2004 (Potencijal i ogranicenja rastu na nivou sektora, str. 42-61).

³⁴ Za detalje stocijlanih troškova, vidi individualna davanja odeljenjima iz kosovskog vladinog budžeta za 2004. godinu. Socijalni troškovi verovatno iznose preko 70% od ukupnih budžetskih troškova.

budu uzeta u obzir u isto vreme. Strukturalna pomoc EU imala je ambiciozne ciljeve, tj. obezbeđivanje finansijske pomoci (u kontekstu domacih zahteva za kofinansiranje) za sprovođenje smernica ciji je *eksplicitni* cilj da se transformiše postojeća struktura ekonomija koje su korisnici pomoci. Pristup strukturalnoj pomoci EU znatno je povecao finansijske resurse da bi ovakve smernice pokrile znatno više u delu kovencionalne potražnje, ciklicnu stabilizacionu ulogu javnih troškova. One su usmerene na promovisanje strukturalnih promena, ubrzanje srednjorocnog rasta i konacno postizanje stvarne konvergencije kroz poboljšanje efikasnosti u procesima koji se ticu snabdevanja.

Na primer, jedna upadljiva karakteristika trenutnog vladinog troška na Kosovu je mali (u apsolutnoj vrednosti kao i relativno u odnosu na BNP) javni trošak za obrazovanje. Ovo je još upadljivije imajući u vidu mladost stanovništva i razorno nasleđe obrazovanja u toku 1990-tih pod Miloševićevim režimom. Dugorocnije posledice ovoga za rast postaju odmah ocigledne kada se pogleda u potrebe obrazovanja iz perspektive industrijske strategije i promocije konvergencije strukturalne promene.

U dugorocnoj perspektivi, strategije rasta, razvoja i obnove moraju da budu smeštene u centar vladinih aktivnosti. One moraju da se razlikuju od svakodnevnih aktivnosti socijalnih ministarstava.

4. *Promena regionalnog konteksta*

Kreatori politike na Kosovu moraju da budu svesni uticaja koji nedavno proširenje Evropske Unije (i buduće proširenje koje uključuje Bugarsku i Rumuniju, kao i moguće uključivanje Hrvatske, Makedonije i Turske) može da ima na njihov ekonomski razvoj. Unija je proširena sa deset novih država, od kojih su mnoge napravile brzu i uspešnu tranziciju ka režimima sa liberalnom politikom. Na ekonomskom nivou, priroda restruktuiranja nije ostavila nijedan ugao njihovih ekonomija nedirnut. Na poslovnom nivou, citavi sektori industrije su se smanjili ili nestali, dok su novi sektori izrasli iz pepela.

Pomoc EU za razvoj stavljena je na raspolaganje ovim zemljama u toku perioda pre pristupa. Nedavno – pošto su se ove zemlje kretale ka članstvu u EU u junu 2004. godine – je proces ubrzan. *Nacionalni planovi razvoja* koji pokrivaju period od 2004-2006 predstavljali su promenu u tempu. Ovi novi članovi postali su značajno privlacne lokacije za dolazne investicije. U ovom rastuće konkurentnom okruženju, kvalitet kosovskog strateškog razmišljanja kao i efikasnost njegovih poslova bice ono što određuje buduci ucinak.

Proces globalne konkurencije danas uglavnom organizuju multinacionalne firme. Proizvodnja teži da bude modularizovana, sa individualnim modulima rasutim širom globusa da bi se iskoristile komparativne prednosti razlicitih regiona. Stoga, individualne male ekonomije kao što je kosovska imaju manje snage da uticu na svoju sudbinu nego što je to bio slučaj u ranijim periodima industrijalizacije. Oni moraju da preusmere smernice na faktore lokacija, posebno one koji su relativno nepokretni između regiona: kvalitet rada, infrastrukture i ekonomskog upravljanja, kao i efikasno funkcionisanje tržišta rada.

Strategija stvaranja nacionalnog bogatstva na Kosovu morace da se prilagodi zahtevima firmi u okruženju globalnih korporacija, a nekim drugim. U poređenju sa nekim od dinamicnijih država članica EU, Kosovo je fundamentalno neatraktivno mesto za investiranje. Od suštinske je važnosti za Kosovo da uveri strane investitore da ulažu ovde u situaciji kada neizvesnost i odlaganja reformi rade u suprotnom smeru..³⁵

Resursi raspoloživi javnoj politici u oblasti poljoprivrede su nedovoljni da bi se uzeli u obzir važniji strukturni izazovi (povećanje produktivnosti, podrška komercijalizaciji poljoprivrede i promocija zapošljavanja van poljoprivrede u seoskim oblastima). Realno, nije verovatno da će bilo koje fundamentalno restrukturiranje poljoprivrede biti uspešno osim ako Kosovo od Evropske Unije ne dobije suštinsku pomoc u ovoj oblasti.

Privlacenje spoljnih investicija u oblasti rudarstva i elektricne energije (proizvodnja energije zasnovane na domacim rezervama lignita) Svetska banka je identifikovala kao nešto što je od suštinske važnosti. Ali prepreke ovome su i dalje enormne, počevši od pravne konfuzije, preko komunalnih kompanija i koncesija, pa do sveopšte nesigurnosti vezane za neizvesan status Kosova. Čak i ako ove prepreke budu prevaziđene, a struja može jeftino da bude proizvedena na Kosovu, to bi bilo od koristi samo za ostatak ekonomije do obima do kojeg bi bilo koja prednost u odnosu na troškove bila iskorišćena od strane drugih sektora, uglavnom proizvodnog. Ako je nivo ljudskih resursa nizak – zbog ograničenja u budžetu za obrazovanje i obuku – nije izvesno da bi prednost u troškovima energije ili rudarstva mogle potpuno da budu iskorišćene u smislu šireg oporavka industrije.

Dok su neki od ovih izazova jedinstveni za Kosovo, u većini drugih oblasti kreatori politike su u situaciji da koriste iskustva novih država članica EU, pošto su nove države članice bile u situaciji da uče iz prethodnog iskustva i rezultata starijih članica EU kao što su Grčka, Irska, Portugalija i Španija. Kreatori politike ovde moraju da se oslobode od uskih i reaktivnih postavki smernica.

Konceptualni okviri i pravljenje i sprovođenje smernica moraju da evoluiraju paralelno. Okviri su kao mape koje vam govore gde se nalazite, gde morate da idete i smer koji morate da odaberete da bi ste tamo stigli. Pravljenje i sprovođenje politike obuhvata mnoge nejasne stvari oko prikupljanja resursa, pravljenja pragmaticnih ciljeva, prevazilaženja prepreka i okupljanja tima oko vašeg konacnog cilja. Odlična mapa je beskorisna ako je izabrani pravac nemoguć. Besciljno lutanje u divljini bez ikakve mape je isto tako uzaludno.

Dobar izbor srednjoročne strategije je od vitalne važnosti uglavnom zbog toga što su promene veoma komplikovane a greške su veoma skupe. Složenost razvoja Kosova zahteva uskladeni fokus na raskid sa prethodnim periodom kojeg je karakterisao nedostatak strateške perspektive što je dovelo do nestalnog rasta i stagnacije. Ovo će takode da zahteva kulturu dostignuća pri ekonomskim i poslovnim analizama. Moraju da budu identifikovane realisticne smernice koje mogu da dovedu do širokog dogovora.

³⁵ *Nacrt strategije Odeljenja za privatizaciju Kosovske poverenicke agencije, 24. april 2004.*

D. PLANIRANJE SMERNICA

Domaci budžetski resursi na Kosovu su tako ograniceni da, u odsustvu obimnije spoljne investicione pomoci, ne treba ocekivati da bude napravljen znacajan napredak ka podizanju životnog standarda cak i do niskih nivoa siromašnijih novih država članica EU kao što su Estonija, Latvija i Litvanija.³⁶

Jedini realni put ka realizaciji bolje ekonomske “vizije” za Kosovo mora da ukljuci sistematsko planirano restrukturiranje i održive spoljne investicije. U narednih deset godina, Kosovo ce verovatno da bude okruženo susednim državama koje su ili članovi EU, ili su u završnoj fazi dobijanja članstva. Kao posledica toga, bilo kojom “vizijom” ekonomskog razvoja dominirace dva faktora:

- (i) sposobnost kosovske vlade da ostvari domaci politicki okvir koji ce da ubrza proces tranzicije ka funkcionalnoj tržišnoj ekonomiji. Najpre, u najmanju ruku, svi raspoloživi domaci izvori finansiranja – koji su ipak ograniceni – morace da budu fokusirani na ovaj cilj.
- (ii) sposobnost Kosova da pravi postepeni pomeraj sa (opadajuceg) spoljašnjeg multi donatorskog finansiranja iz prethodnih godina ka stabilnijem sistemu podrške razvoju slicnom onom koji je trenutno na raspolaganju novim državama članicama EU.

Faza analize i planiranja mora sada da pocne. Napredak u ovoj fazi – ukljucujuci proces učenja od strane kreatora politike na Kosovu kao i proces komuniciranja usmeren ka EU – morace da prethodi bilo kojoj realnoj mogucnosti obezbeđivanja znacajne spoljne strukturalne pomoci.

1. *Pracenje ekonomskog ucinka*

Pošto Kosovski zavod za statistiku do sada nije izradio makroekonomske izveštaje, ulogu pracenja evolucije kosovske ekonomije trenutno obavlja Ministarstvo finansija i privrede koje priprema *Kosovski mesecni makroekonomski monitor*. Najnovije izdanje objavljeno je u aprilu 2004. godine. Ovo je dokument koji “prati” i razmatra protekla dostignuca. On ne objavljuje nikakve buduće prognoze.³⁷

Kosovski mesecni makroekonomski monitor je koristan dokument za shvatanje kosovske ekonomije, ali mu nedostaju adekvatni i kompletni podaci. Njegova analiza zapocinje sa podacima o stanovništvu koji u odsustvu ažuriranog popisa ostaju najveći izvor poteškoca. On nastavlja sa analizom razvoja na tržištu rada, inflacionim okruženjem, novcem i bankarstvom, fiskalnim pitanjima, sektorom preduzetništva i zakljucuje sa spoljnom trgovinom.

³⁶ BNP po glavi stanovnika u tri Balticke države je oko 40% od proseka u EU. Ovo je oko dva puta veci nivo od nivoa BDP na Kosovu.

³⁷ Iako *Mesecni makroekonomski monitor* ne objavljuje prognoze, bilo bi iznenadjuce ako prognosticki aspekti ekonomije ne budu rutinski pripremljeni kao deo procesa pracenja. Kako se budu popravljali izvori podataka, a trendovi mogu da budu detektovani i analizirani, objavljivanje cak i osnovnih kratkorocnih prognoza bi verovatno imalo korisnu komunikacionu funkciju i za privatni i za javni sektor.

Ipak, *Kosovski mesecni makroekonomski monitor* ne sadrži nezavisne mere na strani potražnih aktivnosti u ekonomiji osim budžetskih troškova i nekih finansijskih indikatora. Ovo implicira da je gotovo nemoguće predvideti poreski prihod pošto poreska baza (uglavnom potrošnja i uvoz) ne može da bude predviđena sa nekom pouzdanošću. Takođe nije moguće predvideti, ili čak pratiti, investicioni učinak, osim onog čiji se elementi direktno finansiraju preko kosovskog budžeta.

Pracenje dela ekonomije koji se odnosi na snabdevanje (ili rezultat) takođe nedostaje u *Kosovskom mesecnom makroekonomskom monitoru*, osim do obima do kojeg se prati registracija poslovanja. Veoma mala velicina većine novih i postojećih preduzeca čini veoma teškim praćenje njihovog poslovanja. Sa ovim je povezano i odsustvo podataka o prihodnoj strani ekonomije (npr. raspodela između plata i dobiti).

2. *Godišnji budžet*

Čak i u ekonomijama koje imaju sveobuhvatnu, pravovremenu i pouzdanu ekonomsku statistiku, budžetsko planiranje je neegzaktna nauka, a ishod može ponekad da bude veoma različit od početnih projekcija napravljenih kada je budžet urađen. Korisno je da budu ispitani mogući izvori grešaka.

Greške u prognozi u prihodnom delu budžeta mogu da nastanu zbog mnogo različitih razloga. Najocigledniji slučaj je da se poreska baza ne menja onako kako je očekivano. Može da dođe do promena u poreskoj bazi zbog uticaja spoljnog "sveta" ili usled unutrašnjih "domaćih" pitanja. Čak i ako se poreska baza ponaša kao što je očekivano, može doći do problema sa pridržavanjem i prikupljanjem poreza.

Greške u prognozi u delu javnih troškova takođe mogu da nastanu zbog mnogo različitih razloga. Dodeljeni novac može jednostavno da ne bude potrošen. Troškovi povezani sa "automatskim" isplata (podrška prihodu, zdravstvo, obrazovanje) mogu da budu netačno predviđeni. Mogu da nastanu neočekivani troškovi koji nisu tačno obuhvaćeni budžetom.

Svi ovi problemi nastaju u ekonomijama koje su znatno naprednije od kosovske. Ali postoji važna razlika između budžetskog planiranja na Kosovu i na drugim mestima:

- a) Na Kosovu, mnoge ekonomske analize počinju sa javnim budžetom (pošto je to oblast gde su na raspolaganju razumno tačni i pravovremeni podaci) i koriste ove podatke da bi izvele zaključke šta se događa u privatnom (nebudžetskom) delu ekonomije.
- b) U ekonomijama malih država EU, budžetska analiza je zasnovana na analizi ekonomskih sila koje potiču uglavnom iz privatnog (nebudžetskog) sektora i iz međunarodne ekonomije. Projektovani učinak privatnog sektora (izveden na različite načine, uključujući korišćenje formalizovanih ekonomskih modela), kombinovan sa odlukama o glavnim instrumentima politike javnih troškova, koristi se za izvođenje zaključaka o budžetu (tj. prihodne projekcije i zahtevi za pozajmicama javnog sektora). Ipak, skoro da ne postoje tačni i pravovremeni

podaci koji su na raspolaganju na Kosovu a koji bi omogućili kreatorima politike da na ovaj način urad verovatnu evoluciju privatnog sektora.³⁸

Kao zaključak, čini se da je budžetsko planiranje na Kosovu sputano odsustvom efikasnog sistema za pracenje i prognozu glavnog ishoda, troškovnog i prihodnog aspekta makroekonomije. Posledice u smislu budžetskog planiranja – u užem smislu obezbeđivanja uredne evolucije vladinih finansija – su ozbiljne. Ali moguće posledice za dugoročno planiranje troškova države i njene uloge u promovisanju održivog razvoja su čak ozbiljnije.

3. *Sektorske analize*

Nacionalni “budžet” nije nacionalni “plan” osim u vrlo uskom smislu opisivanja planirane evolucije javnih troškova čija održivost zavisi od sposobnosti prikupljanja poreza i drugih prihoda (i, u slučaju suverenih država, sposobnosti povećanja javnog duga). Kada se prebacimo na mikro i poslovni aspekt aktivnosti javnog sektora, moramo da obratimo pažnju ne samo na aspekte javnih finansija vladinih aktivnosti. Pored toga, moramo da ispitamo “trgovinu” između različitih korišćenja javnih finansijskih resursa u kontekstu plana šireg ekonomskog razvoja.

Planski dokumenti većine ministarstava imaju mikro/industrijski aspekt kao i socijalni aspekt. Dve sektorske strategije se izdvajaju kao posebno važne za Kosovo: strategija usmerena na industrijski i opšti ekonomski razvoj koju je pripremila Ministarstvo trgovine i industrije; i strategija za poljoprivredu koju je pripremila Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i seoskog razvoja.³⁹

Smernice usmerene na razvoj proizvodnog sektora, kao i drugi aspekti tržišnih usluga, su primarna odgovornost Ministarstva trgovine i industrije. Ovo je izneto u *Strategijama za kosovski srednjoročni ekonomski razvoj: 2003-2008* (MTI, jun 2003). Posle dva uvodna poglavlja (Deo I dokumenta) u kojima se daje istorijski osvrt i trenutni ekonomski izazovi, dokument MTI posmatra strateške prioritete u proizvodnom sektoru, strateške prioritete u socijalnim aspektima ekonomije i strateške prioritete na tržištu rada.

Ipak, većina analiza MTI je uopštena, sa malo toga konkretnog. Nema detaljne analize strukturalnih karakteristika kosovskog tržišta rada i nema konkretnih političkih ciljeva. U delu o “Strateškim prioritetima u oblasti investicija” napravljena je razlika između promocije domaćih investicija i strategija usmerenih na podsticanje stranih investicija; ipak, nisu dati konkretni predlozi za smernice. Pored toga, odnos između promocije izvoza je povezan sa potrebom većih investicija u proizvodni sektor, ali implikacije po smernice nisu posmatrane ni u jednom detalju.

Na osnovu gore postavljenih prioriteta smernica, strateški dokument MTI završava se sa pokušajem da kvantifikuje verovatne uticaje predloženih inovacija u smernicama na ponašanje kosovske ekonomije. Iako je urađena kvantifikacija, nema indikacija kako se do nje došlo, tako da je teško proceniti projekcije.

³⁸ Za opis pokušaja za pravljenje prognoza budžetskog prihoda na Kosovu za period 2005-2007, vidite *Makro osvrt na budžet 2005*, april 2004. Ipak, ograničeni podaci o radnoj snazi, investicijama i proizvodnim kapacitetima čine da je ovo veoma zasnovano na pretpostavkama.

³⁹ Neke od nedostajucih veza u strateškim dokumentima MPŠSR i MTI nalaze se u strategijama koje su pripremile međunarodne donatorske agencije (kao što su Evropska agencija za rekonstrukciju, UNDP, UNMIK, USAID, MMF i Svetska banka).

U periodu od 5 godina, rast BNP je projektovan na prosečno 28% godišnje, a da BNP po glavi stanovnika poraste sa 1049 evra u 2004. na 3312 evra do 2008. godine. Ukupni investicioni troškovi su projektovani kao prosečni nešto ispod milijardu evra godišnje za petogodišnji period. Javni deo ovih investicija (treba da bude finansiran iz kosovskog budžeta) je skoro 600 miliona evra godišnje.⁴⁰ Ukupna zaposlenost je projektovana da se poveća sa polaznih 371000 u 2003. na 654000 u 2008. godini, tj. uz godišnji porast od nešto više od 55000. Uzimajući pretpostavku MTI o projekciji stanovništva “niska plodnost sa migracijom”, smanjenje stope nezaposlenosti bilo bi skromno, čak i ako dođe do ovako snažnog porasta zaposlenosti.

Mi smatramo da su ovi rezultati izvanredno optimistički. Čak i ako finansijski resursi budu na raspolaganju za sprovođenje strategije MTI, projektovani uticaji na kosovsku ekonomiju uveliko premašuju bilo šta sa čim su se suočile druge manje razvijene zemlje EU, koje su čak imale više nivoa međunarodne pomoći.

Da bi se poboljšala opšta ekonomska razvojna strategija MTI, biće potrebni inputi iz onih aspekata planova drugih odeljenja koja imaju veze sa tim kako takva promena u ekonomskom učinku može da bude postignuta, kao i kako bi mogla da bude finansirana. Na primer:

- Poznato je da je kvalitet obrazovanja i ljudskih resursa ključan za uspeh i razvoj strategije modernizacije. Ali dokumenti političke strategije koje je pripremila Ministarstvo obrazovanja i nauke ističu ogromnu prazninu između sadašnjih standarda na Kosovu i onih standarda koji bi bili potrebni da podrže modernizaciju i brzi rast.⁴¹
- Loše stanje okoline na Kosovu i resursi potrebni da se spreči dalje pogoršanje su istaknuti u strateškim dokumentima koje je pripremila Ministarstvo okoline i prostornog planiranja. Ovo su troškovi koji moraju da budu napravljeni pre bilo koje strategije brzog i održivog rasta.⁴²
- Izazovi ljudskih resursa sa kojima se suočava Kosovo, kao što su pokušaji da se poboljša obučanost kroz stručnu obuku, su veoma ozbiljni a teška pitanja su istaknuta u strateškim dokumentima koje je pripremila Ministarstvo rada. Čak i u vezi sa veličinom izazova, ne izgleda da postoji sveobuhvatna strategija.⁴³

⁴⁰ Prosečni koeficijent investicione politike (tj. petogodišnje povećanje BNP podeljeno sa petogodišnjim povećanjem javnih investicija) je tek nešto veći od 2. Ovo je malo više od onoga što je moglo da se očekuje za malu otvorenu ekonomiju kao što je kosovska. Ali glavno pitanje leži ne u pretpostavljenoj veličini koeficijenta smernica, već u sposobnosti kosovskog budžeta da finansira projektovano povećanje u javne investicione troškove od skoro 3 milijarde evra u toku 5 godina.

⁴¹ *Studija kosovskog tržišta rada: Izazovi formalne i neformalne zaposlenosti u smernicama*, Svetska banka, Služba za ljudski razvoj, Region Evrope i Centralne Azije, 26. jun 2003. (Karakteristike tržišta rada, str. 13-27); Rad i zaposlenost, Godišnji izveštaj 2003, Ministarstvo rada i socijalnog staranja.

⁴² *Kosovski profil*, Ministarstvo okoline i prostornog planiranja/Zavod za prostorno planiranje, jul 2004..

⁴³ Rad i zaposlenost, Godišnji izveštaj 2003, Ministarstvo rada i socijalnog staranja.

- Nedostaci fizicke infrastrukture na Kosovu su dobro poznati ali je postojala tendencija da budu finansirani kroz bilateralne donatorske programe pomoci. U odsustvu sveobuhvatnog programa koji se bavi fizickom infrastrukturom, ukljucujuci realnu i jasnu identifikaciju investicionih potreba i verovatan povratak na investicije, teško je proceniti ove aspekte opšte ekonomske strategije MTI.⁴⁴

U slucaju MPŠSR⁴⁵ ciljni sektor je poljoprivreda, i u smislu proizvodnih aktivnosti, snabdevanja sirovinama za preradu u proizvodnom sektoru, i u smislu socijalnih mera namenjenih podršci prihoda farmerskih zajednica.⁴⁶ “Izjava o misiji” MPŠSR naglašava olakšavanje strukturalne promene u seoskoj ekonomiji i potrebu podrške zapošljavanju i stvaranju prihoda kroz poboljšanje poljoprivrede. Strateški izbori ukljucuju unošenje raznolikosti u druge oblasti aktivnosti u okviru seoskih oblasti, privatizaciju društvenih preduzeca, zamenu uvoza i promociju izvoza. Prioriteti smernica ukljucuju povecanje produktivnosti kroz obuku i investicione šeme, kao i promociju povezivanja lanaca snabdevanja izmedu proizvodnje i industrijske prerade u oblasti prerade hrane.

Cini se da postoje tri glavna elementa u strategiji MPŠSR. Prvi istice potrebu za prelazak sa neefikasne, nisko produktivne poljoprivrede uglavnom za sopstvene potrebe, na produktivniji tržišno orijentisani sektor. Ovde MPŠSR ima kljucnu ulogu, a ona je detaljno opisana u *Zelenoj knjizi*⁴⁷. Drugi element istice potrebu za vecom integracijom poboljšanog poljoprivrednog snabdevanja sa daljom preradom u preradivackom sektoru. Ovde je potrebna mnogo veca sinteza planiranja izmedu MPŠSR i MTI. Treci element istice potrebu olakšavanja prelaska ljudi iz poljoprivrede u preradivacke i uslužne aktivnosti koji mogu da dožive procvat u okolnim lokalnim gradovima u kojima postoji potrebna infrastruktura i ekonomija. Ovo poziva na integrisanu strategiju seoskog razvoja kakva je razvijena u mnogim programima Strukturalnog fonda država clanica EU, u kojima se javljaju slicni izazovi.

E. EVROPEIZACIJA PLANIRANJA RAZVOJA

1. Evropsko iskustvo o konvergenciji

Termin “kohezija” prvo je došao u upotrebu u kasnim 1980-tim u vreme obavljanja velikih reformi i proširivanja regionalne pomoci EU. Kao što je istaknuto u Clanu 130a Sporazuma o Evropskoj Uniji, eksplicitni cilj je promocija “harmoničnog razvoja” sa konkretnom geografskom dimenzijom: “smanjenje dispariteta izmedu nivoa razvoja razlicitih regiona i zaostalosti najmanje razvijenih regiona”. Stoga, postoji eksplicitno priznanje da veliki disparitet ne može da bude tolerisan u nijednoj zajednici, ako taj termin ima bilo koje realno znacenje.

U kontekstu pravljenja smernica EU, *Nacionalni plan razvoja* je dokument koji donosi strukturalne mere koje moraju da budu primenjene u toku dodatnog perioda (5-7 godina) u vezi sa investicionom pomoci EU (tj. *Konvergentni* (ili *Strukturalni*) i *Kohezioni*

⁴⁴ Budžet vlade Kosova – 2004, *Opšti donatorski doprinosi na Kosovu u toku 1999-2003* (str. 179); *Nove donatorske obaveze za 2004*. (str. 181); Misija USAID na Kosovu, *Strateški plan 2004-2008*, jul 2003.

⁴⁵ Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i seoskog razvoja.

⁴⁶ Detalji o strategiji su izneti u *Kosovskoj zelenoj knjizi: Strategija za održiv poljoprivredni i seoski razvoj na Kosovu* (MPŠSR, maj 2003). Ipak, finansijski resursi koji su na raspolaganju preko kosovskog budžeta su veoma skromni (0,4% ukupne budžetske potrošnje u 2004.).

⁴⁷ *Zelena knjiga* je na raspolaganju na internet stranici MPŠSR kao i na CD romu ESPIG-a

fondovi), sa pogledom na postizanje nacionalnog cilja i cilja EU o većoj ekonomskoj i socijalnoj koheziji.⁴⁸

Opis ekonomske situacije u zemlji-primaocu obično se stavlja u preambulu njenog *Nacionalnog plana razvoja*. Svrha je dvojaka: prvo, da dokumentuje i zabeleži obim do kojeg je ekonomski učinak u zaostatku za normama EU, i drugo, da identifikuje bilo koju barijeru bržem rastu i konvergenciji (tj. koheziji) koja može kasnije da bude uzeta u obzir u političkim inicijativama koje su sadržane u NPR (obično poznati kao Operativni programi).

Prolazeci kroz različite aspekte makroekonomskog izvođenja, NDP nastavlja da identifikuje niz aktuelnih i potencijalnih barijera bržem rastu. U odnosu na potencijalne inicijatore bržeg rasta, to obično uključuje dokumentovanje relativno niskog nivoa ljudskog kapitala; niska naučna istraživačko-razvojna aktivnost, niska penetracija informacionih tehnologija, niske stope fiksnih investicija u ekonomiju. Pored toga, dokumentovane su i socijalne posledice visoke nezaposlenosti, visoka dugoročna nezaposlenost i siromaštvo, pošto su one takode postale barijere napretku i promenama.

Važan aspekt makro revizije naglašava trgovinu koja postoji između nekih konkurentnih ciljeva NPR. Na primer, Kosovo ima visoku stopu nezaposlenosti, tako da postoji hitna potreba za povećanjem zaposlenosti (tj. zahteva za radnom snagom).⁴⁹ Ipak, takode postoji hitna potreba za povećanjem produktivnosti tako da stope nadnica mogu da rastu (a to znaci i povećanje životnog standarda) bez narušavanja konkurentnosti zbog visokih jedinичnih troškova rada. Jedan od nekoliko načina na koji i zaposlenost i produktivnost mogu da rastu je ako postoji ekstenzivno sektorsko prestrukturiranje u ekonomiji.⁵⁰ Stoga, ako postoji opadanje u tradicionalnom industrijskom sektoru koji tradicionalno unosi malo nove vrednosti, na kraju mora da postoji više nego kompenzirajući rast u modernoj visokoproduktivnoj industriji i njenim pratećim proizvodnim službama.

NPR često sadrži kratke “izjave o misiji”, kao u Poljskoj (za period 2004-2006):

“Razvoj konkurentne ekonomije zasnovane na znanju i preduzetništvu, sposobne da dugoročno uskladi razvoj koji će da obezbedi rast zaposlenosti i poboljšanje socijalne, ekonomske i prostorne kohezije kao članice Evropske Unije, na regionalnom i nacionalnom nivou”.

Generalizovane nacionalne “izjave o misiji” ovakve vrste imaju tendenciju da budu aspiracione i nejasne. Ali u NPR naglašen je niz fokusiranih ciljeva koji mogu tesnije da se odnose na eksplicitne i kvantifikativne ciljeve smernica. U slučaju Poljske, to su sledeći ciljevi:

- (i) Postizanje i održavanje visokog dugoročnog rasta BNP;
- (ii) Povećanje zaposlenosti, pored povećanja nivoa obrazovanja radne snage;
- (iii) Integracija u evropsku mrežu transportne i informacione infrastrukture;

⁴⁸ Mogu da budu konsultovani primeri irskog *Nacionalnog plana razvoja*, koji pokrivaju tri perioda 1989-93, 1994-99 i 2000-2006. Oni uredno ilustruju kako razvojni prioriteti i potrebe zemlje postepeno evoluiraju i menjaju se tokom vremena.

⁴⁹ *Studija kosovskog tržišta rada: Izazovi formalne i neformalne zaposlenosti u smernicama*, Svetska banka, Služba za ljudski razvoj, Region Evrope i Centralne Azije, 26. jun 2003. (Razmatranja smernica: Stvaranje povoljnog okruženja za rast), str. 97-101.

⁵⁰ *Kosovski ekonomski memorandum*, Svetska banka, Služba za smanjenje siromaštva i ekonomski menadžment, Region Evrope i Centralne Azije, 27. april 2004 (Potencijal i ograničenja rasta na sektorskom nivou, str. 42-61).

- (iv) Povećanje učešća sektora sa visokom dodatnom vrednošću u ekonomiji i razvoj tehnologija potrebnih da podrže “informativno društvo”;
- (v) Učešće svih regiona i socijalnih grupa u Poljskoj u procesu razvoja i modernizacije;

Proces NPR postaje konkretan prema potrebama bilo koje ekonomije samo kada NPR ispituje *kako ovih pet ciljeva mogu da budu postignuti*. Na primer, postizanje cilja (i) – dugoročni rast – zahteva fokusiranje na fiskalnu stabilizaciju i dalje restrukturiranje i privatizaciju poslovnog sektora. Fiskalna neizvesnost ili nestabilnost je ozbiljna smetnja potencijalu rasta, a uspeh politike ovde je od ključne važnosti u odnosu na investicione programe tipa NPR, čak i ako oni nisu izriciti deo bilo kog Operativnog programa NPR-a.

Postizanje cilja (ii) – povećana zaposlenost i obrazovanje – obično zahteva artikulisanje niza aktivnih smernica za tržište rada, ali dovodi u pitanje obim do kog zemlja može da mobilise podršku u građanskom društvu za podupiranje evolucije institucija koje su prijateljski naklonjene konkurenciji i koje pregovaraju o platama na nacionalnom nivou i postavljaju cene.

Postizanje cilja (iii) – infrastruktura – je veoma specifičan za određenu zemlju. Na primer, zadatak u Poljskoj je veoma komplikovan po svojoj fizickoj veličini, svojoj razduenoj urbanoj strukturi i lokaciji koja predstavlja stratešku raskršnicu u transevropskim komunikacionim mrežama. Kao poredenje, irske ili estonijske (a konačno i kosovske) ciljeve u ovoj oblasti biće verovatno lakše identifikovati.

Postizanje cilja (iv) – strukturalna modernizacija – je potreba zajednička većini država koje pristupaju CEE, ali će u slučaju Kosova biti komplikovano zbog velike poljoprivredne radne snage kao dela ukupne zaposlenosti. Potpuni imperativ koji se ovde javlja – tj. poželjnost olakšavanja migracije selo-grad – nameće ozbiljne socijalne izazove, posebno pošto će transformacija biti primorana da se odvija u mnogo bržem tempu, posebno u poredenju sa racimo analognim seoskim restrukturiranjem u Irskoj u periodu 1950-1970. Modernizacija industrijskog sektora i sektora usluga će takođe verovatno da nametne izazove koji su specifični za kosovsku tranziciju.

Postizanje cilja (v) – prostorna i socijalna jednakost – pokreće veoma teške izazove u smislu moguće trgovine između ekonomske efikasnosti i socijalne jednakosti. Iskustvo kohezionih zemalja EU je iskustvo nacionalne (ili spoljne) kohezije ali sa stepenom regionalne (ili unutrašnje) divergencije.⁵¹ Uvid koji su obezbedili ekonomski geografi i idustrijski stratezi sugerise da je lokomotiva ukupnog nacionalnog rasta regionalna koncentracija i da svi regionu ne mogu da budu najbolji u ovoj igri nagomilavanja i specijalizacije. Ipak, imajući u vidu kompaktnu veličinu Kosova, ne treba očekivati da će ovo da nametne nesavladive ekonomske izazove.

U svetlu gornjeg opsega konkretnijih ciljeva, NPR je napravljen i artikulisan u smislu ključnih “osa razvoja”. U slučaju Poljske, tu spada:

- Podrška konkurentnosti preduzeca: realizovana kroz Operativni program “*Poboljšanje konkurentnosti ekonomije*”;
- Razvoj ljudskih resursa i zaposlenosti: realizovano kroz OP “*Razvoj ljudskih resursa*”;

⁵¹ *Treci kohezioni izveštaj EU*, Komisija Evropske Zajednice, Brisel, 2004

- Stvaranje uslova za povećanje nivoa investicija, promovisanje balansirano razvoja i prostorne kohezije: realizovano kroz OP “Transportna – prekomorska ekonomija”, ali takođe uključivanjem intervencija Kohezionog fonda u dve oblasti “Transporta” i “Zaštite okoline”;
- Strukturalno prilagodavanje u poljoprivredi i ribarstvu i seoski razvoj sproveden kroz dva posebna Operativna programa “Restruktuiranje i modernizacija prehrambenog sektora i seoskog razvoja” i “Ribarstvo i prerada ribe”;
- Ojaccanje razvojnog potencijala regiona i delovanje protiv marginalizacije rækih oblasti: realizovano kroz integrisani “Regionalni operativni program

2. *Ka Razvojnem planu Kosova*

U sadašnjoj fazi evolucije, proces planiranja se odvija u okviru ministarstava kosovske vlade, uglavnom na nivou odeljenja. Na žalost, izgleda da su veoma ogranicene informacije koje su na raspolaganju u vezi sa ucinkom javnih preduzeca i društvenih preduzeca, a skoro da i nema informacija o sektoru privatnih preduzeca.⁵²

U slucaju Kosova, situacija se razvijala u okolnostima kada je veliki deo onoga što bi moglo da se nazove “program javnih investicija” sproveden u bilateralnoj saradnji sa nekim od vecih medunarodnih organizacija i donatora. Šta bi bilo potrebno da se iz ove situacije krene ka Nacionalnom planu razvoja Kosova? I kako bi to moglo da bude procenjeno?

Prva faza pravljenja strateških smernica na Kosovu je otpocela a dosadašnji napredak je dokumentovan na CD romu ESPIG-a koji sadrži odeljenske i medunarodne planove i analize. Ako bude prihvaceno da metodologija procesa tipa NPR odgovara Kosovu, tada sledi jasan skup posledica:

(I) Moraju da budu postavljeni eksplicitni razvojni ciljevi

Prosperitetne razvijene zemlje mogu da uživaju luksuz postavljanja razlicitog opsega socio ekonomskih ciljeva, pošto one uglavnom imaju adekvatne resurse. Zemlje u razvoju kao što je Kosovo, sa druge strane, moraju da se fokusiraju na najvažniji cilj ubrzanog rasta prihoda po glavi stanovnika. Zbog odgovarajuće pažnje raspodeli prihoda u zemlji, drugi socio-ekonomski ciljevi imaju tendenciju uskladivanja što je direktna posledica opšteg ekonomskog rasta (napr. olakšavanje poboljšanja socijalnih uslova u oblasti zdravstva i obrazovanja, poboljšano cuvanje okoline itd.). Naravno, normalni budgežtski proces odvija se paralelno sa Nacionalnim planiranjem razvoja.

(ii) Razvojna strategija mora jasno da identifikuje fiskalna i socijalna ogranicenja

Za bilo koju siromašniju zemlju, samo ogranicenja ima u izobilju. U slucaju Kosova, ono se nalazi na perifernoj ili drugacije nepovoljnoj geografsko-ekonomskoj oblasti, blizu zona sukoba i sa lošom ekonomskom situacijom. Postoji neadekvatan skup institucionalnih struktura. Pocetni nivo razvoja je izuzetno nizak, što postavlja ogranicenja na raspoloživost izvora (tj. kreatori politike se suocavaju sa finansijskim ogranicenjima iz platnih bilansa i u finansiranju potraživanja javnog sektora). Ono ima nepovoljnu pocetnu ekonomsku strukturu, sa veoma velikim poljoprivrednim sektorom, neprikladnom konfiguracijom industrijskog sektora i veoma nerazvijenim sektorom

⁵² *Nacrt strategije Odeljenja za privatizaciju Kosovske poverenicke agencije, 24. april 2004.*

tržišnih usluga. Nivo ljudskog kapitala kao i nivo tehnologije je nizak, što postavlja ograničenja izvodljivim razvojnim strategijama. Potreba smanjenja eksploatacije neobnovljivih resursa može da postavi dodatna ograničenja rastu. Ali ipak suprotstavljanjem izazovima oni moraju jasno da budu identifikovani i kao takvi prihvaceni. Kosovska vlada mora da identifikuje prioritete zasnovane na poštenoj proceni socijalnih i ekonomskih izazova. Ako kosovska vlada to ne uradi tako sa specificnim politickim prioritetima, tada ce medunarodne agencije to uraditi sa svojim!

(iii) Razvojna strategija mora da identifikuje pogodne instrumente koje koriste smernice

Raspoloživost pogodnih socijalnih i ekonomskih alata koje koriste smernice je važna za uspeh bilo kog razvojnog plana kao i jasna izjava o ciljevima. Ovo obicno ukljucuje povecane investicije, fiskalne podsticeje namenjene stimulisanju privatnog sektora i odgovarajuće institucije koje utvrduju nadnice. Posebno, javne investicije bice fokusirane na infrastrukturu i ljudski kapital, sa povecanim investicijama u zdravstvo, obrazovanje i istraživanje, uz naglašenu potrebu za poboljšanjem infrastrukture telekomunikacija i transporta kao i izgradnjom informacionih tehnologija.

I stranim i domacim firmama potrebni su podsticaji, napravljeni tako da region ucine privlacnijim za lokalne i investicije spolja, pošto ce ove druge biti glavni akter transfera tehnologije i preorijentacije proizvodnje ka brzo rastucim izvoznim tržištima. Evolucija stopa plata koja iskljucuje potrebu za održavanjem medunarodne konkurentnosti troškova omogucice rastu da “diše”. Kao posledica toga, bilo koja strategija može da ima korist od socijalnog partnerstva između tri glavna institucionalna faktora – vlade, sindikata i poslodavaca – usmerenog na dobijanje pravilne evolucije cena nadnica koje cuvaju konkurentnost.

Cinjenica da je Kosovo još uvek daleko od cak nameravanog prijavljivanja za clanstvo u EU ne bi trebalo da odvraća njegove kreatore politike od otpocinjanja strategije ekonomskog razvoja u odsustvu one vrste finansijske pomoci EU koja je na raspolaganju kandidatima za zemlje clanice. Nacionalna razvojna strategija trebalo bi da bude ocrtana u lokalno finansiranim prototipovima projekata manjeg obima koji su pokrenuti da bi ohrabрили “ucenje u toku rada” i demonstrirali medunarodnoj zajednici ozbiljnost namere i disciplinu kosovske vlade.

(iv) Strateški proces mora da ukljuci rigorozan sistem pracenja i procene

Termin “pracenje” odnosi se na verifikaciju adekvatnog pridržavanja dogovorenih smernica ozvanicenih u sporazumima NPR i njihovim pratećim dokumentima, ukljucujuci finansijske aspekte (da li su sredstva potrošena prema planu?), kao i na prikupljanje i analizu relevantnih indikatora aktivnosti i ucinka (dužina izgradenih puteva, brojevi obucenih ljudi, itd.)

Efikasnost se obicno procenjuje prema indikatoru rezultata ili uticaja na kvantifikovani cilj. To podrazumeva procenu ucinka u odnosu na ocekivane rezultate. Idealno bi bilo kada bi mogla da se identifikuje hijerarhija ciljeva u sledecem nizu: politicka akcija, koja vodi direktno ka postizanju cilja, sve dok srednjorocni a zatim i konacni cilj ne bude ostvaren.

Niz ciljeva može da bude ilustrovan pomocu važnih transportnih programa NPR-a. Trenutna politicka akcija je preduzimanje izgradnje puteva. Direktni rezultat koji treba da bude ostvaren bio bi određeni broj kilometara završenih novih puteva. Trenutni cilj

bio bi da vreme trajanja putovanja bude smanjeno za određeni iznos. Ipak, konačan cilj bio bi podsticaj aktivnosti onih preduzetnika koji koriste puteve.

Nepotrebno je reci da je ovaj pristup pracen nepreciznostima i subjektivnošću. Ali suština je da konačni kompozitni "rejting" svake mere nije tako važan kao proces analize i pregovaranja koji je potreban da se dode do koncenzusa i ostvarivanja tog "rejtinga". Iz te šeme mogu da se dobiju mnogi interesantni i relevantni uvidi. Tehnika je takode od koristi u komuniciranju sa donatorima, pošto se resursi koji su stavljeni na raspolaganje ponekad odnose na kredibilitet i strogost nacionalnih *ex-ante* analiza.

Termin "procena" odnosi se na ispitivanje da li su realizovani programi NPR stvarno doveli do postizanja željenih ciljeva. Tu spada pracenje i merenje lanca uzrocnosti između primenjenih strukturalnih mera i osiguravanja ciljeva. Na najvišem zbirnom nivou, osnovno pitanje je da li su programi NPR uzeti kao celina promovisali konvergenciju (ili koheziju). Na detaljnijem nivou, može da se proceni kako je neki individualni projekat (kao što je izgradnja određene sekcije novog puta, izvršenje konkretne šeme obuke, ili obezbeđivanje pomoci za izvozni marketing kompanije) povecao ekonomsku efikasnost ili se bavio nefunkcionisanjem tržišta.

Pre nego što bude uradena bilo koja makroekonomska procena NPR, moraju da budu integrisani programi individualnih investicija i drugi programi u zbirnije ekonomske kategorije.⁵³ Postoji više razloga za to.

Najkorisnije i najlogičnije kategorije za **zbirni** NPR su sledece:

- (i) Investicioni troškovi za fizicku infrastrukturu;
- (ii) Investicioni troškovi za ljudske resurs;
- (iii) Troškovi za direktnu proizvodnu/investicionu pomoc privatnom sektoru (tj. proizvodnju, tržišne usluge i poljoprivredu)

Za svaku od ovih ekonomskih kategorija investicionih troškova NPR, postoje tri moguća izvora finansiranja:

- (i) Donatorski transferi u obliku subvencija domacim javnim vlastima;
- (ii) Kofinansiranje domaceg javnog sektora, kao što je izneto u sporazumima NPR-a;
- (iii) Kofinansiranje domaceg privatnog sektora, kao što je izneto u sporazumima NPR-a

Investicioni programi NPR-a uticu na ekonomiju kroz mešavinu efekata ponude i potražnje. Kratkoročni efekti potražnje javljaju se kao posledica povećanja troškova i instrumenata prihodne politike koji prate inicijative politike NPR. Kroz efekte "umnožavanja" dolazi do brzih promena u svim komponentama domacih troškova (napr. ukupne investicije, privatna potrošnja, pozitivan neto trgovinski bilans, itd.) i komponentama domaceg ucinka i prihoda.

Ovi efekti potražnje su od prelazne važnosti i nisu razlog za postojanje NPR-a, vec prosto sporedni efekat. Intervencije NPR su više namenjene da uticu na dugoročni potencijal snabdevanja ekonomije. Ovi takozvani efekti na "strani ponude" nastaju u smernicama koje su napravljene da:

⁵³ Revizija prethodnih NPR EU ilustruje kako složenosti mogu da budu smanjene na jednostavnije zbirne kategorije. Evolucija tri irska NPR (koji pokrivaju period od 1989-93, 1994-99 i 2000-2006) pokazuje povećanu sofisticaciju procesa, vodenog "ucenjem u toku rada".

- (i) povećaju investicije u cilju poboljšanja fizičke infrastrukture kao inputa efikasnijim proizvodnim aktivnostima privatnog sektora;
- (ii) povećaju ljudski kapital, usled investicija u obuku, kao inputa efikasnijim proizvodnim aktivnostima privatnog sektora;
- (iii) kanališu pomoć javnom finansiranju ka privatnom sektoru u cilju stimulisanja investicija a time i povećanja faktora produktivnosti i smanjenja sektorskih troškova proizvodnje i kapitala.

Zato su intervencije NPR napravljene sa ciljem da poboljšaju ukupne zalihe javne infrastrukture i ljudskog kapitala, kao i privatnih zaliha kapitala. Obezbeđivanje ne samo bolje infrastrukture, povećanjem kvaliteta radne snage, ili obezbeđivanje investicione pomoći firmama, su mehanizmi pomoću kojih NPR popravljaju rezultat, produktivnost i konkurentnost troškova ekonomije. U izvesnom smislu, ove smernice stvaraju uslove u kojima privatne firme mogu da koriste dodatne proizvodne faktore bez dodatnih troškova po njih. Alternativno, one mogu da pomognu stvaranju trenutnih inputa privatnog sektora – koje firme već koriste – koji su im na raspolaganju po nižoj ceni, ili da kao posledica toga opšti uslovi pod kojima firme rade budu poboljšani. Na sve ove nacine, mogu da nastanu pozitivni eksternali van intervencija NPR.

Da rezimiramo, svi *Nacionalni planovi razvoja* EU tipa uključuju:

- (a) detaljnu izjavu o socio-ekonomskom *status quo ante*,
- (b) jasnu dijagnozu važnijih barijera bržem rastu i razvoju,
- (c) identifikaciju niza smernica koje se bave tim problemima,
- (d) formalnu cenu ovih smernica,
- (e) izvršenje *ex ante* procene obima do kojeg će NPR da promoviše koheziju.

Pošto se sprovođenje bilo kog Nacionalnog plana razvoja odvija na nivou odeljenja, od vitalne važnosti je uzimanje u obzir svih različitih dokumenata odeljenskih strategija kao niza tesno međusobno povezanih procesa. Razvoj ekonomskih strategija za ključne sektorske za ključne sektorske “lokomotive rasta” zahteva koordinaciju između MPŠSR i MTI. Ostale odeljenske strategije moraju da budu videne u svetlu podrške cilja industrijskog i seoskog razvoja davanjem inputa koji su apsolutno vitalni za uspeh: na primer, MONT (osnovno i visoko obrazovanje i istraživanje); MOPP (prostorna dimenzija rasta); MRSS (ljudski resursi i obuka); MTK (transportna i komunikaciona infrastruktura).

Smernice najpre bivaju napravljene na nivou odeljenja, u okviru sveopštih smernica tipa NPR koje su prethodno donete od strane centralnog rukovodstva (vidi dole). Analiza troškova i mikro uticaja najpre se odvija na nivou odeljenja, a troškove zatim skuplja u celinu i izmiruje rukovodstvo. Pošto je strategija integrisana, ona mora da bude procenjena na makroekonomskom nivou u smislu makro ciljeva (napr. efekti prihoda i blagostanja, smanjenje nezaposlenosti, fiskalni uticaji na bilans budžeta, uticaji na trgovinski bilans i trenutno stanje racuna, inflacioni uticaji itd. Ovo je uglavnom tehnicki

zadatak i obično zahteva pomoć lokalnih specijalističkih agencija (npr. RIINVEST ili univerzitetske katedre), koje rade zajedno sa rukovodnim organima.⁵⁴

3. *Završna opažanja*

Nacionalno planiranje razvoja tipa EU neće moći da pruži Kosovu odgovore na sve njegove ekonomske izazove. Ali strateški proces tipa EU, kako se sada koristi u *svim* novim državama članicama, obezbeđuje verovatno najrobustniji i najlogičniji proces kroz koji kosovska ekonomija, uz pomoć međunarodne zajednice, može na kraju da konvergira ka životnom standardu suseda u EU. Na kraju krajeva, priroda izazova kosovskog razvoja nije unikatna. Pre je to njena dubina, u smislu veoma nepovoljne polazne tačke. Strateški dokumenti koji su već napravljeni u različitim ministarstvima, zajedno sa analizama i investicijama međunarodnih agencija, predstavljaju prvu fazu procesa koji poziva na jasno razmišljanje i izuzetne nivoe saradnje ako se želi da ciljevi kosovskog razvoja budu ostvareni.

U većini država članica EU, odgovornost za vođenje procesa NPR data je specijalnoj službi za ekonomsku strategiju koja se nalazi u okviru Ministarstva finansija. Ova služba je odvojena od budžetske strane ministarstva, ali njene aktivnosti moraju da budu u skladu sa ukupnom budžetskom strategijom. Služba kontroliše izradu NPR i saraduje sa drugim ekonomskim i socijalnim ministarstvima pošto oni izrađuju svoje sektorske strategije u širi NPR, a takode su i odgovorne za izmirenje sukoba koji mogu da se pojave između ministarstava.

Jasno je da je ovakva strateška jedinica hitno potrebna Kosovu. Bez nje, različiti strateški planovi ministarstava ne mogu verovatno da budu integrisani u koherentni nacionalni strateški plan, široko pripremljen prema gornjim principima EU. Čak i pre bilo kakvog formalnog odnosa sa EU, planiranje razvoja na Kosovu ne bi trebalo da se obavlja u evropskom vakuumu. Realnost je da je ekonomija Kosova čvrsto ugrađena u okolnu ekonomiju rastuće Evropske Unije. Dileme koje ovo pokreće za kosovske kreatore politike uspešno je sumirao japanski strateg Kenichi Ohmae na sledeći način:

“Svetska ekonomija danas predstavlja istovremeno prebacivanje vlasti sa tradicionalnih nacionalnih vlada naniže na regionalne države i naviše na super nacionalne ekonomske blokove. Vladama koje se usklade sa ovom promenom biće potrebna stabilnost koju donosi ovo drugo i prosperitet u smislu prethodnog”.

U okviru novoprosirene EU i u svetlu njenog predloženog ustanovljenja, neka ovlašćenja koji su ranije bili prerogativi nacionalnih država prelaze na supranacionalne agencije kao što je Evropska centralna banka i Evropska komisija. Ali male nacionalne države u okviru Unije zadržavaju značajnu slobodu za lokalne političke inicijative usmerene na poboljšanje njihove sposobnosti da se uspešno nadmecu na proširenom jedinstvenom tržištu. Zaista, evropska ekonomija postaje niz interaktivnih regiona gde su nacionalne granice izgubile mnogo od svoje prethodne ekonomske i poslovne važnosti. Kreiranje politike na Kosovu hitno mora da se prilagodi ovoj novoj stvarnosti.

⁵⁴ U programima Strukturalnog fonda EU, studije mikro i makro procene, izvršene u okviru vlade, su *obavezne*, kao deo formalnih sporazuma koji uspostavljaju Strukturalne fondove za svaku zemlju korisnika.