

Milojko Arsić<sup>1</sup>

## FISKALNA POLITIKA I ODRŽIVI EKONOMSKI RAST U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

**Apstrakt:** Zemlje zapadnog Balkana suočavaju se sa potrebom ostvarivanja snažnog ekonomskog rasta, smanjenjem ekonomske nejednakosti i ublažavanjem klimatskih promena. Za održanje makroekonomske stabilnosti, koja predstavlja jednu od ključnih determinati rasta privrede, za zemlje zapadnog Balkana primerena je politika niskih fiskalnih deficita i niskog javnog duga. Poreske reforme bi trebalo da idu u pravcu umerenog povećanja progresivnosti poreza, kao i uvođenja poreza na proizvode i supstance koje zagadjuju životnu sredinu. Fiskalna politika bi podsticajno uticala na privredni rast i stanje životne sredine povećanjem produktivnih javnih rashoda i poboljšanjem njihove efikasnosti. Fiskalna politika bi mogla neposredno da utiče na smanjenje ekonomske nejednakosti uvođenjem socijalnih penzija i povećanjem pomoći siromašnim domaćinstvima. Povećanje izdvajanje za zdravstvene i obrazovne usluge, uz reforme navedenih delatnosti kojima se obezbeđuje šira dostupnost i bolji kvalitet usluga, bi doprineli smanjenju ekonomske nejednakosti, ali i bržem privrednom rastu.

**Ključne reči:** fiskalna politika, rast, nejednakost, klimatske promene

## FISCAL POLICY AND SUSTAINABLE ECONOMIC GROWTH IN THE WESTERN BALKANS

**Abstract:** The countries of the Western Balkans face the need to achieve strong economic growth, reduce economic inequality and mitigate climate change. To maintain macroeconomic stability, which is one of the essential determinants of economic growth, a policy of low fiscal deficits and low public debt is appropriate for the countries of the Western Balkans. Tax reforms should go in the direction of a moderate increase in tax progressiveness and the introduction of taxes on products and substances that pollute the environment. Fiscal policy would have a stimulating effect on economic growth and the environment by increasing productive public expenditures and improving their efficiency. Fiscal policy can directly reduce economic inequality by introducing social pensions and increasing assistance to impoverished households. Increased allocation for health and education services, and reforms that provide wider availability and better quality of services, would contribute to decreased economic inequality and faster economic growth as well.

**Keywords:** fiscal policy, growth, inequality, climate change

### UVOD

Zapadni Balkan je tokom nekoliko poslednjih vekova bio najmanje razvijen deo Evrope, a ratovi tokom 90-tih godine prošlog veka i neuspesi u uspostavljanju dobrih institucija u periodu tranzicije su dodatno povećali istorijski zaostatak za Evropom. Prema nivou razvijenosti, merenim dolarima jednake kupovne snage, zemlje zapadnog Balkana su se u pretkriznoj 2019. godini nalazile na 54% od proseka 11 članica EU iz centralne i istočne Evrope (CIE), odnosno na 40% od proseka svih zemalja Evropske unije<sup>2</sup>. Stoga je snažan privredni rast, koji bi omogućio postepeno sustizanje centralne i zapadne Evrope osnovni ekonomski i društveni prioritet zemalja zapadnog Balkana.

Osim niskog nivoa razvijenosti zemlje zapadnog Balkana suočavaju se globalnim problemima kao što su visoka ekonomska nejednakost i klimatske promene<sup>3</sup>. Ekonomska nejednakost, merena Džini koeficijentom, u zemljama zapadnog Balkana u 2019. godini, iznosila je u proseku 0,33 što je za oko tri procenta poena više od proseka EU i proseka novih članica EU iz CIE. Iako ekonomska nejednakost u zemljama zapadnog Balkana nije značajno veća od proseka EU, relevantno je to da je

---

<sup>1</sup> Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu ✉ milojko.arsic@ekof.bg.ac.rs

<sup>2</sup> Baza podataka Svetske banke.

<sup>3</sup> U radu je fokus na ekonomskom rastu, ekonomskoj nejednakosti i klimatskim promenama kao važnim izazovima sa kojim se suočavaju savremena društva. Ostali važni izazovi poput starenja stanovništva, migracija, digitalizacije i dr. nisu predmet ovog rada.

sadašnji nivo nejednakosti u EU visok u odnosu na period nakon Drugog svetskog rata, kao i da mnoge zemlje preduzimaju mere za smanjene nejednakosti.

Preduzimanje mera sa smanjenje emisije ugljen dioksida i drugih štetnih materija predstavlja međunarodnu obavezu svih zemalja uključujući i zemlje zapadnog Balkana. Prema preovladjujućim procenama zapadni Balkan će biti značajno izložen negativnom uticaju klimatskih promena, što predstavlja dodatni razlog za preduzimanje mera za smanjenje gasova sa efektom staklene bašte. Zemlje zapadnog Balkana emituju u proseku manje ugljen-dioksida po stanovniku nego članice EU, ali se količina emisije po zemljama značajno razlikuje<sup>4</sup>. Bosna i Hercegovina i Srbija emituju nešto veću količinu ugljen-dioksida po stanovnika od proseka EU, dok Makedonija, Crna Gora i Albanija emituju ispodprosečnu količinu.

Rast društvenog blagostanja zavisi od rasta privrede, ali i od unapredjenja stanja životne sredine i smanjenja ekonomske nejednakosti. U dugom roku rešavanje problema ekonomske nejednakosti i ublažavanje klimatskih promena je komplementarno sa održivim rastom privrede, ali u kratkom i srednjem roku to nije uvek slučaj. Dok je potreba za brzim rastom i sustizanjem razvijenih zemalja, specifična karakteristika manje i srednje razvijenih zemalja, kao što su zemlje zapadnog Balkana, dotle je smanjenje nejednakosti i ublažavanje klimatskih promena zajedničko svim zemljama, uključujući i najrazvijenije.

U fokusu istraživanja u ovom radu su karakteristike fiskalne politike koje podržavaju privredni rast u dugom roku, a koje istovremeno doprinose smanjenju ekonomske nejednakosti i ublažavanju klimatskih promena. Fiskalna politika utiče na dugoročni privredni rast preko fiskalnog deficita i javnog duga, koji predstavljaju ključne determinante makroekonomske stabilnosti, ali i preko visine i strukture poreza i rashoda države. Osim toga, fiskalna politika, preko poreske politike i politike rashoda, ima važnu ulogu u smanjenju ekonomske nejednakosti i ublažavanju klimatskih promena. Sa obzirom na to će brz ekonomski rast, smanjenje nejednakosti i ublažavanje klimatskih promena biti medju najvažnijim ekonomskim i društvenim ciljevima tokom narednih decenija, potrebno je da fiskalna politika bude tako dizajnirana da doprinosi njihovom ostvarenju.

Mada fiskalna politika ima važnu ulogu u podsticanju privrednog rasta, smanjenju ekonomske nejednakosti i ublažavanju klimatskih promena, ona nije dovoljna da bi se ostvarili navedeni ciljevi. Za ostvarenje navedenih ciljeva, osim fiskalne politike, potrebne su i mnoge druge ekonomske i javne politike, odgovarajuće institucije kao i povoljne međunarodne okolnosti.

## 1. POLITIKA FISKALNOG BILANSA I JAVNOG DUGA

Dugoročno održiv privredni rast neke zemlje je rezultat kombinacije velikog broja unutrašnjih politika i institucija, karakteristika populacije i međunarodnih okolnosti, medju kojima značajnu ulogu ima makroekonomska stabilnost<sup>5</sup>. Najvažniji pokazatelji makroekonomske stabilnosti sa stanovišta privrednog rasta su: visina inflacije i njena varijabilnost, visina kamatnih stopa, visine spoljnog i javnog duga. Visoka i varijabilna inflacija, visoke kamatne stope, visok javni i spoljni dug negativno utiču na privredni rast<sup>6</sup>. Svi prethodno navedeni pokazatelji makroekonomske stabilnosti nalaze se pod uticajem fiskalne politike. Teorijski se očekuje da visok fiskalni deficit povećava domaću tražnju, što utiče na rast BDP i zaposlenosti, ali visok fiskalni deficit može da utiče na rast spoljnog deficita, spoljnog duga, inflacije, kamatnih stopa i javnog duga.

Empirijska istraživanja su potvrdila da uticaj fiskalnog deficita na rast BDP i druge makroekonomske varijable značajno varira i da zavisi od velikog broja faktora<sup>7</sup>. Makroekonomske posledice fiskalnog deficita zavise od njegovih karakteristika, kao što su visina deficita i njegova dugotrajnost, ali i od toga da li je privreda u recesiji ili ekspanziji, karakteristika monetarne politike, veličine i otvorenosti privrede, stepena optimizujućeg ponašanja domaćinstva (rikardijanska ekvivalencija), visine javnog duga i dr. Osim toga postoje određeni empirijski dokazi da varijabilna

<sup>4</sup> U bazi podataka Svetske banke obuhvaćena je emisija ugljen-dioksida pri sagorevanju iz fosilnih goriva i cementara.

<sup>5</sup> Jedna od sveobuhvatnijih analiza potencijalnih determinanti privrednog rast data je u Sala-I-Martin i dr. (2004).

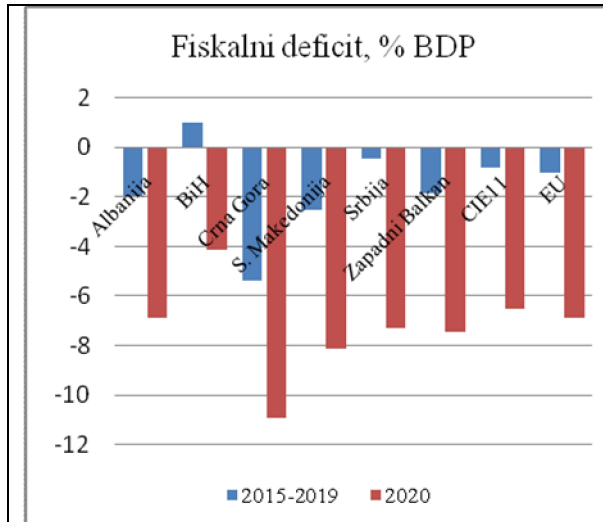
<sup>6</sup> Barro, R.J. (2013).

<sup>7</sup> Easterly, W., Rebelo, S., (1993)

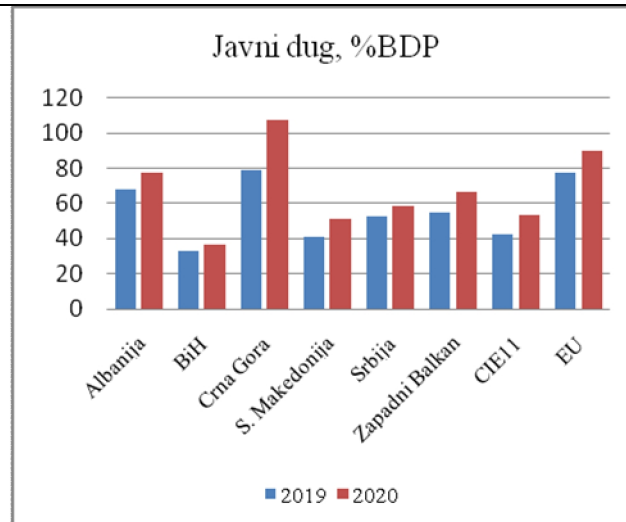
fiskalna politika, koja se meri varijacijama strukturnog fiskalnog bilansa ili javnog duga obara privredni rast<sup>8</sup>.

Negativan uticaj visokog javnog duga na rast BDP ispoljava se kroz rast kamatnih stopa, koje negativno utiču na privatne i javne investicije, a time i na privredni rast. Negativan uticaj na rast privrede je naročito snažan kada investitori sumnjaju u sposobnost države da redovno servisira dug. U tom slučaju kamatne stope na javni dug, ali i na privatne dugove, znatno rastu, što obara investicije, ali i privatnu potrošnju koja se jednim delom finansira iz kredita. Empirijska istraživanja uglavnom sadrže potvrde da nakon što odnos javnog duga prema BDP predje određenu granicu privredni rast se usporava. Granica nakon koje javni dug negativno utiče na privredni rast je različita za različite zemlje i zavisi od velikog broja faktora kao što su: nivo razvijenosti zemlje i njena dužnička istorija, struktura poverioca, valutna struktura duga, planirana fiskalna politika, poverenje investitora u vladu i dr. U nekim istraživanjima dobijeno je da postoji granica nakon koje rast javnog duga počinje da naglo negativno utiče na rast BDP<sup>9</sup>, dok je u drugim dobijeno da negativan uticaj postepeno raste nakon što dug predje određenu granicu<sup>10</sup>. Istorijsko iskustvo ukazuje da su neke zemlje izgubile poverenje investitora kada je dug dostigao 30 ili 40% BDP, dok druge zemlje, poput Japana, nisu imale problema sa poverenjem investitora i nakon što je javni dug dostigao 250% BDP. Ekstremno negativan uticaj visokog javnog duga na BDP događa se u slučaju bankrota neke države. Rezultat bankrota države je obično jednokratni pad BDP za 5-10%, nakon čega sledi relativno spor oporavak privrede<sup>11</sup>.

Grafikon 1a.



Grafikon 1b.



Izvor:MMF, World Economic Outlook Database (WEO), October 2021.

Zemlje zapadnog Balkana su male otvorene privrede na srednjem nivou razvijenosti, koje imaju lošu istoriju servisiranja javnog duga, a uz to se zadužuju većim delom u inostranstvu u stranim valutama. Zbog navedenih karakteristika zemlje zapadnog Balkana se zadužuju po višim kamatnim stopama, a njihove kamatne stope počinju da rastu pri nižem odnosu javnog duga prema BDP, nego u slučaju razvijenih zemalja zapadne Evrope. Zemlje zapadnog Balkana koje imaju samostalnu centralnu banku i sopstvenu valutu, kao što je to slučaj sa Srbijom, Albanijom i Makedonijom, a koje se pretežno zadužuju u stranim valutama suočavaju se sa rizikom rasta tereta servisiranja javnog duga usled potencijalne deprecijacije domaće valute. Stoga, teorijski argumenti i rezultati empirijskih istraživanja impliciraju da bi politika niskih fiskalnih deficita bila primerena za zemlje zapadnog Balkana. Niski fiskalni deficiti bi obezbedili da nivo javnog duga, kao i troškovi njegovog servisiranja budu niski u odnosu BDP.

<sup>8</sup> Fatás, A., Mihov, I., (2003) Arsić, M. i dr. (2021)

<sup>9</sup> Reinhart, C. M., and K. S. Rogoff (2010).

<sup>10</sup> Panizza, U., and A. Presbitero. (2014), Pescatori A. i dr. (2014)

<sup>11</sup> Sveobuhvatan pregled istorije kriza javnog duga, njegovih neposrednih uzroka i posledica nalazi se u Reinhart, K. i K. Rogoff, (2011).

## 2. PORESKA POLITIKA

Porezi utiču na privredni rast, ekonomsku nejednakost i životnu sredinu kroz promene relativnih cena proizvoda i promene raspoloživog dohodka domaćinstava i preduzeća. Uticaj poreza na privredni rast zavisi od visine ukupnog poreskog opterećenja, strukture poreskog sistema i karakteristika individualnih poreza. Povećanje poreskog opterećenja, pod ostalim nepromenjenim uslovima, negativno utiču na privredni rast, jer se sa rastom poreskog opterećenja smanjuje raspoloživi dohodak privatnog sektora, a raste višak poreskog tereta. Međutim, na drugoj strani sa rastom poreza povećavaju se raspoloživa sredstva kojima država može da finansira pravosuđe, administraciju, obrazovanja, infrastrukturu, socijalnu pomoć i druge funkcije kojima se povećava ekonomska efikasnost i pravičnost, a time i društveno blagostanje. Optimalna veličina poreskog opterećenja nalazi se u tački u kojoj su granični troškovi poreza jednaki graničnim koristima od usluga koje država obezbeđuje građanima i privredi.

Optimalnu visinu poreskog opterećenja za određenu zemlju je teško empirijski proceniti, ali su na osnovu empirijskih istraživanja identifikovani faktori od kojih ona zavisi. Optimalna visina poreskog opterećenja se razlikuje po zemljama i zavisi od faktora kao što su nivo razvijenosti zemlje, efikasnost državne administracije, demografske karakteristike, preferencije građana i dr. Manje razvijene zemlje treba da imaju manje poresko opterećenje kako bi više sredstava ostalo privatnom sektoru kao glavnom pokretaču rasta. Dodatno, administrativni kapaciteti za efikasno pružanje javnih usluga u manje razvijenim zemljama su manji, pa je rasipanje sredstava prikupljenih porezima veće, usled čega se optimalno poresko opterećenje u njima nalazi na nižem nivou. Zemlje u kojima je veći procenat starog stanovništva i u kojima je društvena solidarnost na višem nivou imaju veći nivo poreza.

U dugom roku porezi su približno jednaki rashodima države, pa stoga niski porezi impliciraju i niske javne rashode. Niski porezi mogu da predstavljaju kočnicu za rast privrede, ako se njima ne obezbeđuje dovoljno sredstva za finansiranje pravosuđa, administracije, obrazovanja, zdravstva, izgradnju infrastrukture i dr. Osim toga, niski porezi ne obezbeđuju dovoljno sredstava za dostizanja ekonomske pravičnosti koja se ostvaruje kroz preraspodelu dohotka. Dodatna potencijalna opasnost koja dolazi od niskih poreza su visok fiskalni deficit i javni dug koji mogu da generišu makroekonomsku nestabilnost. Stoga sa stanovišta privrednog rasta i pravičnosti minimalni porezi, ili opštije minimalna država, nisu najbolja ekonomska politika.

Prva politička implikacija za zemlje zapadnog Balkana je da bi ukupno poresko opterećenje u ovim zemljama trebalo da bude slično ili nešto manje nego u zemljama centralne Evrope. Druga politička implikacija je da u fokusu javnih politika treba da bude unapredjenje efikasnosti države, jer bi se time ravnoteža između graničnih troškova poreza i graničnih koristi od rashoda države uspostavila na višem nivou, koji je kompatibilan sa bržim privrednim rastom i većom pravičnošću. Uspostavljanje ravnoteže unapredjenjem efikasnosti države umesto smanjenjem poreza predstavlja teži put, ali je on neophodan da bi se se obezbedio dugoročno održiv rast blagostanja društva. Treća politička implikacija je da niski porezi mogu samo delimično da kompenzuju slabosti koje neka zemlja ima u funkcionisanju institucija, neizgradjenoj infrastrukturi, nekvalitetnom obrazovanju, makroekonomskoj nestabilnosti i dr.

Različiti porezi imaju različit uticaj na ekonomsko ponašanje od koga zavisi rast privrede i ekonomska pravičnost, pa je osim visine ukupnog poreskog opterećenja, važna i struktura poreskog sistema. Različiti porezi različito utiču na aktivnosti od kojih zavisi privredni rast, kao što su spremnost ljudi za rad, štednju, investiranje, obrazovanje, inovacije, preuzimanje rizika i dr. Teorijski argumenti i empirijska istraživanja sadrže određene dokaze da na rast privrede najnepovoljnije utiču porezi na faktore proizvodnje, a naročito porezi na kapital i dohotke od kapitala<sup>12</sup>. Negativan uticaj poreza na faktore proizvodnje na privredni rast se objašnjava time što oni povećavaju cene faktora proizvodnje, usled čega se usporava njihova akumulacija tokom vremena, a to ima za posledicu sporiji rast proizvodnje i produktivnosti. Porezi na potrošnju, kao što su porez na dodatu vrednost i akcize, imaju manje negativan uticaj na privredni rast, dok je negativan uticaj poreza na imovinu, najmanji. Snažan negativan uticaj poreza na kapital na privredni rast posledica je visoke mobilnosti kapitala, sa jedne strane, ali i velikih razlika između zemalja u visini poreskih stopa, sa druge strane, što podstiče seljenje kapitala u zemlje u kojima su poreske stope niže. Očekuje se da će uvedene minimalne poreske stope od 15% na nivou sveta smanjiti štetnu poresku konkurenciju između poreskih

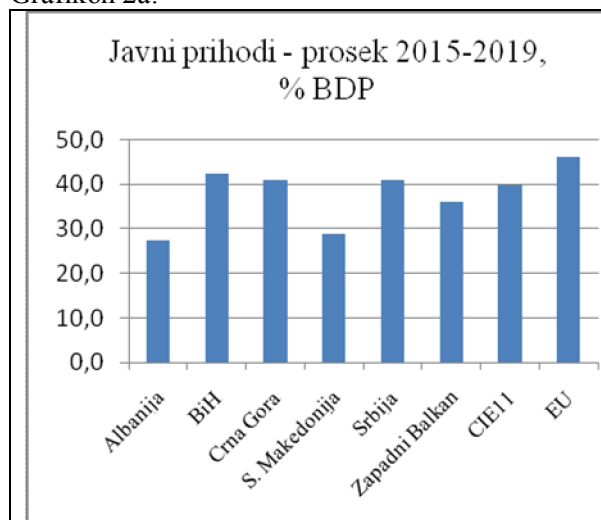
<sup>12</sup> Arnold, J. (2008), Myles, G. (2009).

destinacija, u okviru koje su prednjačile male zemlje, uključujući i poreske rajeve. Jedna od posledica smanjivanje razlika u visini poreskih stopa biće smanjenje distorzivnosti poreza na dobit, a druga posledica je povećanje progresivnosti ukupnog poreskog sistema usled rasta poreza na dohotke od kapitala.

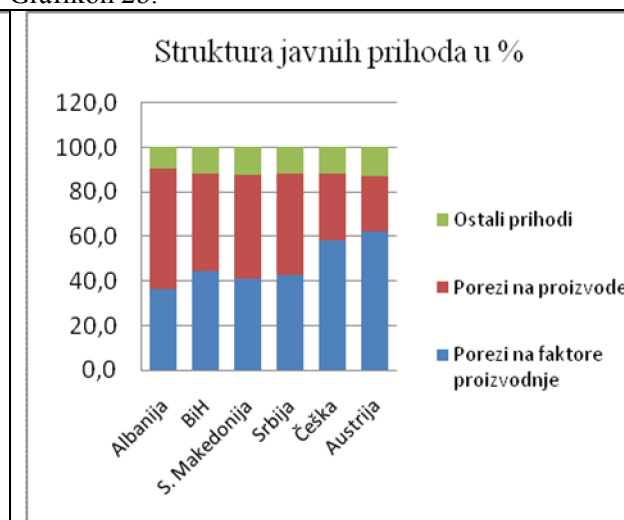
Zemlje zapadnog Balkana su se od početke tranzicije više oslanjale na poreze na potrošnju, poresko opterećenje rada je bilo umereno, dok su porezi na dohotke od kapitala bili niski. S obzirom na to da većina zemalja zapadnog Balkana, ima stopu poreza na dobit koja je manja od minimalno dogovorene stope od 15%, u narednom periodu se očekuje povećanje stope poreza na dobit u svim zemljama, osim u Srbiji, u kojoj je stopa poreza na dobit jednaka dogovorenom minimumu. Zemlje zapadnog Balkana u nadmetanju na međunarodnom tržištu kapitala u budućnosti treba više da se oslanjaju na unapredjenje institucija, dobru infrastrukturu, makroekonomsku stabilnost obrazovanu radnu snagu, a ne na niske poreske stope, jeftinu radnu snagu i visoke subvencije.

Porezi utiču na privredni rast i preko karakteristika pojedinačnih poreza koje utiču na troškove njihove primene. Troškovi primene poreza rastu sa rastom broja poreskih stopa, uvođenjem poreskih olakšica i oslobađanje, rastom učestalosti plaćanja i dr. Komplikovaniji porezi koji se karakterišu većim brojem poreskih stopa negativno utiču na rast privrede ne samo usled rasta troškova primene, nego i zbog rasta viška poreskog tereta usled promene relativnih cena. Dodatno, komplikovaniji poreski sistemi podstiču poreske obveznike na neproduktivno ponašanje kao što su lobiranje, korupcija i utaja poreza.

Grafikon 2a.



Grafikon 2b.



Izvor: MMF, WEO, October 2021

Tema ekonomske nejednakosti je bila u drugom planu u ekonomskoj nauci ali i u javnim politikama od 80-tih godina prošlog veka do velike finansijske krize 2008-2009. godine. Razlozi za to su jednim delom bili u preterano visokim progresivnim poreskim stopama i preterano izdašnim programima socijalne pomoći u razvijenim Zapadnim zemljama od Drugog svetskog rata do kraja 70-tih godina prošlog veka. Takva politika je odvrćala ljude od produktivnih aktivnosti kao što su rad, štednja, investiranje, preuzimanje rizika i dr. Zapostavljanje problema ekonomske nejednakosti je drugim delom bilo posledica dominacije neoliberalne ekonomske teorije i politike prema kojima je osnovni zadatak države da obezbedi jednake uslove za sve i da podstiče privredni rast, dok je ekonomska nejednakost manje važna. Na rast nejednakosti su uticale i promene u privredi kao što su globalizacija i tehnološki napredak, koje su podsticale brži rast tržišnog dohotka od kapitala i dohodaka od rada visokostručnih radnika, dok su dohoci prosečno i slabije obrazovanih radnika stagnirali<sup>13</sup>.

Velika ekonomska nejednakost negativno utiče na privredni rast, podstiče socijalne konflikte i nelagalne aktivnosti, kao i emigraciju stanovništva. Osim visine ekonomske nejednakosti važni su njeni izvori, odnosno da li je nejednakost pretežno posledica razlika u produktivnosti pojedinaca ili je posledica raznih oblika renti i nelegalnih aktivnosti. Nejednakost koje odražava razlike u individualnoj

<sup>13</sup> O razlozima rasta nejednakosti videti u Arsić, M. i A. Nojković (2021).

produktivnosti je prihvatljivija jer doprinosi rastu ekonomskog blagostanja, dok nejednakost koja je dominantno rezultat privilegovanog i nelegalnog bogaćenja negativno utiče na blagostanje društva.

Zemlje zapadnog Balkana imaju nešto viši stepen ekonomske nejednakosti, u odnosu na prosek EU i zemalja centralne Evrope. Pri poredjenju sa evropskim zemljama relevantno je to što je sadašnji stepen nejednakosti u njima, veći od onog koji je u njima postojao od Drugog svetskog rata do 80-tih godina prošlog veka<sup>14</sup>. Osim toga relevantno je da u stručnoj i političkoj javnosti evropskih zemalja preovladjuju stavovi da je postojeći nivo nejednakosti preterano visok i da je potrebno preduzeti mere da se on smanji. U prvim decenijama tranzicije, ekonomski rast je bio prioritet u zemljama zapadnog Balkana, što je bilo opravdano s obzirom na tadašnji nizak nivo razvijenosti i visoku nezaposlenost. Međutim, velika ekonomska nejednakost u zemljama zapadnog Balkana predstavlja kočnicu za ekonomski napredak, negativno utiče na društvenu stabilnost i podstiče emigraciju stanovništva. Stoga bi bilo poželjno da problem ekonomske nejednakosti, kao i njeni izvori postanu važna tema ekonomskih i političkih rasprava u budućnosti, na osnovu kojih bi se usvojile politike za smanjenje ekonomske nejednakosti.

Uticaj države na preraspodelu dohotka ostvaruje se kroz poresku politiku, politiku rashoda države kao i kroz politike koje utiču na tržišnu raspodelu dohotka<sup>15</sup>. U razvijenim zemljama, sredinom prve decenije 21-tog veka, kroz fiskalnu politiku je ekonomska nejednakost merena Džini koeficijentom smanjivana za oko 14 procentnih poena odnosno za 1/3 u odnosu na nejednakost u raspodeli tržišnog dohotka. Pri tome je oko 1/3 smanjenja nejednakosti ostvarivano kroz poresku politiku, a oko 2/3 kroz novčane transfere, u okviru kojih najveći doprinos smanjenju nejednakosti daju penzije<sup>16</sup>.

Preraspodela dohotka poreskom politikom ostvaruje se najvećim delom kroz progresivno oporezivanje dohodaka građana i u manjoj meri kroz progresivno oporezivanje imovine i potrošnje. Zemlje zapadnog Balkana primenjuju skoro proporcionalni porez na dohodak građana<sup>17</sup>, što je bilo opravdano u prvim decenijama tranzicije, jer je takav porez manje distorzivan, zahteva manje administrativne kapacitete i manje podstiče ljude na legalno i nelegalno izbegavanje poreza. Indikacija o stepenu progresivnosti poreza na dohodak građana u zemljama zapadnog Balkana u odnosu na članice OECD može se dobiti poredjenjem maksimalnih zakonskih graničnih poreskih stopa<sup>18</sup>. Maksimalne zakonske granične poreske stope pri oporezivanju dohodaka građana u zemljama zapadnog Balkana se kreću od 10% u Bosni i Hercegovini do 26% u Srbiji, dok maksimalna poreska stopa u zemljama OECD u proseku iznosi 42,6%, a u čak 11 zemalja je veća od 50%.

Nakon 2-3 decenije od početka tranzicije, potrebno je da se u zemljama zapadnog Balkana poveća progresivnost poreza na dohodak građana, kako bi se unapredila pravičnost i smanjila ekonomska nejednakost. Sa obzirom na niske administrativne kapacitete i nizak poreski moral u ovim zemljama bio bi primereniji jednostavan sistem progresivnog oporezivanja sa dve ili tri rastuće poreske stope i relativno malim brojem oslobodjenja i olakšica.

Preraspodela dohotka je moguća uvodjenjem ili povećanjem progresivnosti godišnjeg poreza na vlasništvo nad imovinom. U zemljama zapadnog Balkana, osim Bosne i Hercegovine, postoji progresivnost u oporezivanju vlasništva nad imovinom, pri čemu je stepen progresivnosti visok u Srbiji i nešto manji u Crnoj Gori. U zemljama koje imaju visoko progresivno oporezivanje imovine dodatno povećanje progresivnosti nije opravdano, ali bi se pravičnost mogla unaprediti uskladjivanjem poreske osnovice sa njenom tržišnom vrednošću, kao i značajnijim oslobodjenjem po osnovu broja članova porodice.

Sa stanovništva smanjivanja razlika u početnim uslovima pojedinaca bilo bi opravdano da se uvede oporezivanju nasledjene imovine velike vrednosti u slučaju prvog naslednog reda, na sličan način na koji je to uradjeno u većem broju razvijenih zapadnih zemalja. U zemljama zapadnog Balkana, dodatni razlog za uvodjenje ovog poreza je u tome što je značajan deo imovine koji je akumuliran u prvim decenijama tranzicije ostvaren na privilegovan, a često i na nelegalan način.

<sup>14</sup> Milanović, B. (2006), Arsić, M. i A. Nojković (2021).

<sup>15</sup> Arsić, M. i A. Nojković (2021).

<sup>16</sup> IMF (2014).

<sup>17</sup> Zbog postojanje neoporezivog dela dohotka građana određena, relativno skromna, progresivnost postoji i u zemljama u kojima se primenjuje samo jedna poreska stopa.

<sup>18</sup> Za zemlje zapadnog Balkana ne postoje novije procene progresivnosti poreza na dohodak građana na osnovu opštih mera progresivnosti kao što su Kakwany-jev indeks, Atkinsonova mera i dr.

Društveno blagostanje zavisi od realne vrednosti dohodaka i ekonomske nejednakosti, ali i od stanja životne sredine. Stanje životne sredine se nalazi pod uticajem prirodnih faktora, ali i pod uticajem ljudskih aktivnosti. Razvoj industrijske proizvodnje, poljoprivrede, saobraćaja i drugih delatnosti od početka industrijske revolucije omogućio je višestruko povećanje broja ljudi i njihovog životnog standarda. Međutim, druga strana privrednog i društvenog napretka je zagađenje prirodne sredine, koje negativno utiče na zdravlje ljudi, životinjskog i biljnog sveta. Tokom 20-tog i početkom 21 veka zagađenje prirodne sredine je dostiglo takve razmere da je pokrenulo klimatske promene, koje mogu da dovedu do dramatičnog pogoršanja blagostanja čovečanstva. Stoga, države već decenijama primenjuju mere poreske politike, realizuju javne investicije i odobravaju subvencije privatnom sektoru sa ciljem da se smanji zagađenje životne sredine. Dodatno, države donose propise kojima se ograničava emisija štetnih supstanci u proizvodnim aktivnostima i potrošnji, dok se neke aktivnosti u kojima se kreiraju najveće zagađenje, poput proizvodnje električne energije u termoelektranama, postepeno zabranjuju.

Poreska politika se već decenijama koristi kao jedan od instrumenata za smanjenje zagađivanja prirodne sredine, a u novije vreme i kao instrument za ublažavanje klimatskih promena. Porezima, najčešće u obliku akciza, se povećava cena proizvoda u čijoj proizvodnji ili potrošnji se kreira zagađenje prirodne sredine. Povećanje cena energenata smanjuje se njihova proizvodnja i potrošnja, čime se smanjuje zagađenje životne sredine. U svim zemljama zapadnog Balkana postoje akcize na nafne derivatne, ali u većini njih nisu uvedene akcize na ostale energente, kao što su električna energija, gas i ugalj. Sa obzirom na to da su sve zemlje zapadnog Balkana u procesu pristupanja EU, očekuje se da će u narednim godinama oporezivanje energenata u njima biti uskladjeno za propisima EU, koji podrazumevaju oporezivanje svih energenata.

Osim akciza, kojim se oporezuju proizvodi, poslednjih godina su uvedeni porezi, kao što je ugljenični porez, kojim se oporezuju supstance, koje najsnažnije utiču na promenu klime, odnosno na globalno zagrevanje. Oporezivanjem štetnih supstanci povećavaju se proizvodjačke cene proizvoda, a preduzeća podstiču da smanje količinu zagađenja smanjenjem obima proizvodnje, uvođenjem nove tehnologije ili korišćenjem čistijih inputa. Zemlje zapadnog Balkana još uvek nisu uvele takve poreze, mada je emisija štetnih supstanci koje emituju njihove termoelektrane značajna. Uvođenje poreza na emisiju štetnih materija, predstavlja važan element prelaska na nove izvore energije koji manje zagađuju životnu sredinu. Prema sadašnjim planovima zemlje zapadnog Balkana imaju obavezu da uvedu ugljenične poreze u proizvodnji električne energije, cementa, gvozdja, čelika, aluminijuma i vešačkih đubriva do 2025. godine<sup>19</sup>. EU planira da od 2026. godine naplaćuje ugljenične poreze na uvoz navedenih proizvoda, ukoliko se takvi porezi na uvedu u zemaljama zapadnog Balkana.

### 3. POLITIKA JAVNIH RASHODA

Država kroz javne rashode utiče na privredni rast, preraspodelu dohotka i smanjenje zagađenja životne sredine. U kratkom roku država kroz rashode utiče na privredni rast na taj način što stimulacijom ili smanjenjem agregatne tražnje utiče na amplitudu privrednih ciklusa<sup>20</sup>. Dugoročni uticaj države na privredni rast ostvaruje se najdirektnije kroz produktivne javne rashode, kao što su javne investicije, ulaganje u obrazovanje i naučna i tehnološka istraživanja. Javnim investicijama povećava se količina javnog fizičkog kapitala u obliku infrastrukture, škola, zdravstvenih i administrativnih ustanova i dr. čime se direktno utiče na smanjenje troškova i povećanje produktivnosti privrede. U svim zemljama država se pojavljuje kao regulator, ali i dominantan finansijer i proizvodjač obrazovanja, pa stoga ima presudnu ulogu u obezbeđenju dostupnosti i poboljšanju kvaliteta obrazovanja. Dostupnim i kvalitetnim obrazovanjem povećava se količina ljudskog kapitala, od koga zavisi produktivnost ali i sposobnost usvajanja i kreiranje inovacija. Osim toga, država kao finansijer ima ključnu ulogu u realizaciji fundamentalnih naučnih istraživanja, dok kroz subvencije utiče na kreiranje i širenje primenjenih inovacija. Dakle, država kroz politiku rashoda utiče na sve neposredne determinante privrednog rasta - količinu ljudskog i fizičkog kapitala i tehnički progres.

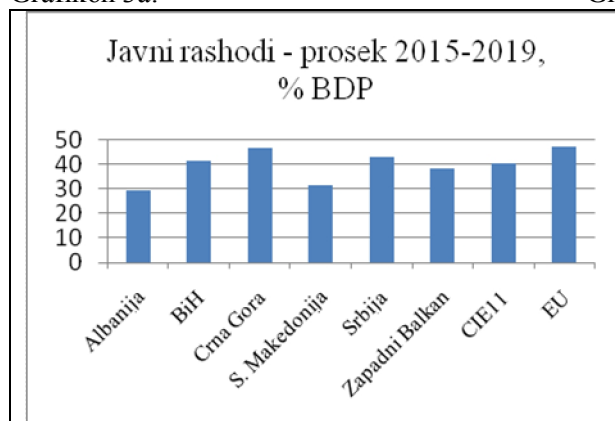
<sup>19</sup> Pod odredjenim uslovima ugljenični porez na proizvodnju električne energije se može odložiti do 2030. godine.

<sup>20</sup> Petrović. P. i dr. (2021).

Sa stanovišta podsticanja privrednog rasta važno je da se poveća deo javne potrošnje koji su ulaže u produktivne namene kao što je izgradnja infrastrukture, poboljšanje kvaliteta obrazovanja, unapređenje naučnih istraživanja i dr. Mada je izgradnja i modernizacija infrastrukture trajan proces, najveća ulaganja u odnosu na BDP su potrebna u zemljama na srednjem nivou razvijenosti, na kome se nalaze zemlje zapadnog Balkana. Izgradnja i modernizacija saobraćajne, energetske, komunalne i telekomunikacione infrastrukture je važan uslov za smanjenje troškova privrede i građana, kao i za rast produktivnosti. Zaostajanje u izgradnji infrastrukture pogoršava konkurentsku poziciju privrede i sputava njen privredni rast, što utiče na sporiji rast standarda građana<sup>21</sup>.

Osim što je izgradnja i modernizacija infrastrukture važna za održiv privredni rast, ona je neophodna za suočavanje sa drugim izazovima, kao što su poboljšanje stanja životne sredine i smanjenje ekonomske nejednakosti. Investicije u energetske i komunalnu infrastrukturu su važne za smanjenje zagađenja, uključujući i emisiju gasova staklene bašte. Na smanjenje emisije gasova koji stvaraju efekat staklene bašte moguće je uticati subvencijama kojima se podstiče gasifikacija, ugradnja solarnih panela u domaćinstvima, ali i poboljšanje toplotne izolacije, kojom se smanjuje potrošnja energije. Dostupnost infrastrukture u svim svim delovima zemlje i svim domaćinstvima je presudna za smanjenje velikih regionalnih razlika, ali i smanjenje ekonomske nejednakosti između domaćinstava.

Grafikon 3a.



Grafikon 3b.



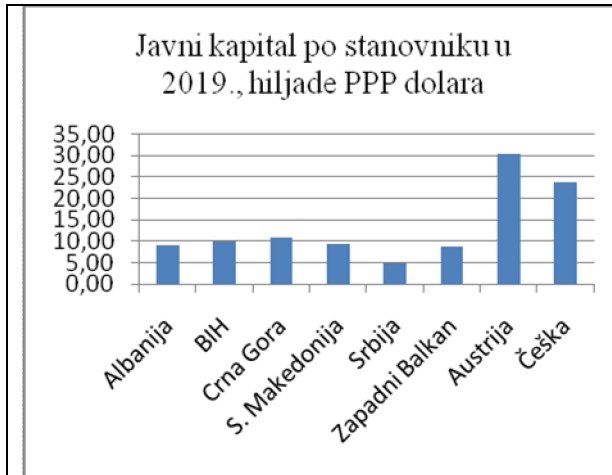
Izvor: IMF, WEO, October 2021. i Eurostat

Izgradnja infrastrukture će dati pun doprinos privrednom rastu i poboljšanju društvenog blagostanja samo ako se realizuje na efikasan način, odnosno ako se realizuju projekti koji su društveno i ekonomski opravdani, a pri tome se realizacija ostvaruje uz najmanje troškove i u najkraćim rokovima. Realizacija društveno i ekonomski neopravdanih projekata, kao i troškovna neefikasnost imaju za posledicu rasipanje ograničenih ekonomskih resursa, a time i sporiji rast BDP i standarda građana. S obzirom na to da se javne investicije uglavnom finansiraju iz kredita, neefikasnost u realizaciji projekata, dovodi do toga da javni dug raste brže od rasta vrednosti državne imovine. Stoga je poboljšanje efikasnosti javnih investicija jednako važno kao i povećanje njihovog udela u javnih rashodima i BDP.

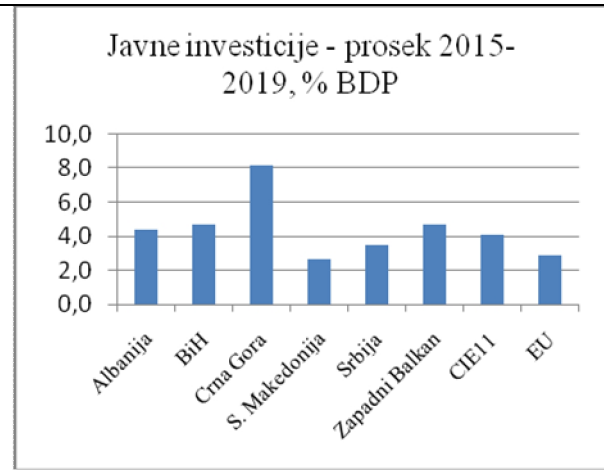
Osim što država utiče na neposredne determinante rasta ona ima ključnu ulogu u uspostavljanju institucija koje pogoduju produktivnim aktivnostima kao što su rad, štednja, investicije i inovacije, koje su ključne za rast privrede. Institucije koje pogoduju produktivnim aktivnostima podrazumevaju prvenstveno uspostavljanje vladavine prava i suzbijanje korupcije. Mada su za uspostavljanje dobrih institucija presudni politička volja i moć, izgradnja kompetentne, posvećene i poštene administracije, zahteva finansijska sredstva, koja se obezbeđuju iz budžeta. Stoga je za dugoročno održiv privredni rast neophodno da reforme pravosuđa i državne administracije budu podržane odgovarajućim finansijskim sredstvima.

<sup>21</sup> Medjunarodni monetarni fond procenjuje vrednost javnog kapitala primenom perpetualnog metoda, u kome se vrednost javnog kapitala u godini  $t$ , računa dodavanjem javnih investicija i oduzimanjem amortizacije u godini  $t$  na vrednost javnog kapitala u godini  $t-1$ . Podatak MMF za Srbiju je sasvim izvesno pogrešan, jer je vrednost javnog kapitala po stanovniku u Srbiji duplo manja nego u ostalim zemljama zapadnog Balkana. Greška je verovatno posledica potcenjene inicijalne vrednosti javnog kapitala u Srbiji koja se, primenom perpetualnog metoda, prenosi na naredne godine.

Grafikon 4a.



Grafikon 4b.



Izvor: IMF, različite baze podataka.

Preraspodela dohotka je tokom 20-tog veka postala jedna od osnovnih funkcija države, ali i jedan od najsnažnijih generatora rasta državne potrošnje u odnosu na BDP<sup>22</sup>. Preraspodela dohotka se obavlja kroz skoro sve funkcije države, ali se najdirektnije sprovodi kroz novčane i prirodne transfere domaćinstvima. Sa stanovništva preraspodele dohodaka najvažniji novčani transferi su penzije i socijalna pomoć siromašnim domaćinstvima, dok su najvažniji prirodni transferi zdravstvene i obrazovne usluge koje država finansira, a najčešće i pruža građanima.

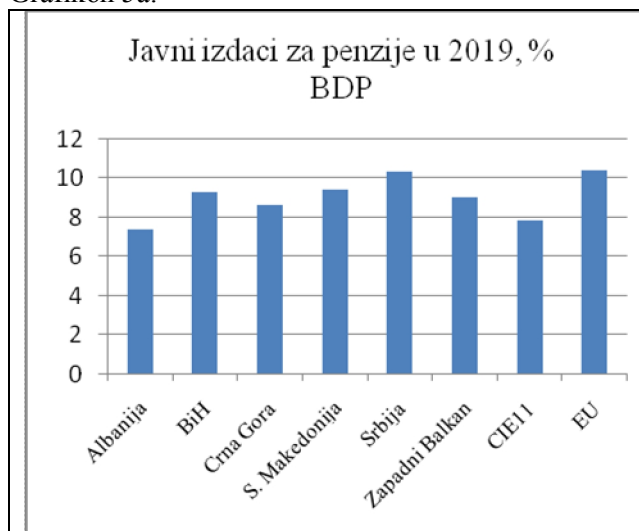
Javni izdaci za penzije predstavljaju najveću rashodnu funkciju u mnogim savremenim državama, a zbog starenja stanovništva u budućnosti se očekuje rast njihovog učešća u BDP. Izdvajanje za penzije u zemljama zapadnog Balkana su relativno značajna i kreću se od 7,4% BDP u Albaniji, do 10,3% BDP u Srbiji, uz prosečno izdvajanje u svih pet zemalja od 9% BDP. Javna izdvajanja za penzije u zemljama zapadnog Balkana posmatrano u odnosu na BDP su veća od proseka zemalja CIE (7,8% BDP), ali su manja od proseka EU (10,4% BDP). Javni izdaci za penzije, zbog svoje veličine i činjenice da ih dobijaju građani koji nemaju druge značajne izvore dohodaka, doprinose više smanjenju ekonomske nejednakosti u društvu nego bilo koja druga državna funkcija ili poreska politika. Javne penzije značajno doprinose smanjenju siromaštva osoba starijih od 65 godina<sup>23</sup>, a siromaštvo među penzionerima je u većini zemalja manje nego u ukupnoj populaciji.

Javni penzijski sistemi u kontinentalnoj Evropi zasnovani su na Bizmarkovom modelu, što implicira da oni ne obuhvataju deo starog stanovništva koji tokom života nije ostvario propisani minimalni broj godina radnog staža. Empirijska istraživanja pokazuju da je siromaštvo najraprostranjenije među starim stanovništvom koje ne prima penziju. Stoga su mnoge zemlje, u cilju smanjenja siromaštva i ekonomske nejednakosti, uvele socijalne penzije za stara lica koja nemaju druge izvore prihoda, a koje se finansiraju iz budžeta. Kako bi se ljudi odvratili od moralnog hazarda pravo na socijalne penzije se obično stiče nekoliko godine kasnije, nego u slučaju regularnih starosnih penzija, dok je njihova vrednost manja od minimalne starosne penzije. U zemljama zapadnog Balkana siromaštvo među starim stanovništvom koje ne prima penziju je takodje visoko, pa bi uvođenje socijalnih penzija doprinelo smanjenju siromaštva i socijalne nejednakosti.

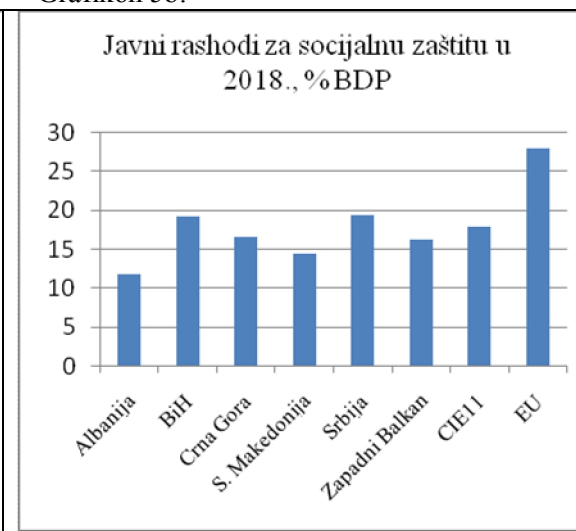
<sup>22</sup> IMF (2014).

<sup>23</sup> Jacques, P. i dr. (2021).

Grafikon 5a.



Grafikon 5b.



Izvor podataka : Eurostat, MMF i Svetska banka.

Napomena: Socijalna zaštita obuhvata javne rashode za penzije, zdravstvo, bolovanje, pomoć nezaposlenima, socijalnu pomoć i subvencije za stanovanje.

Dotatna mera za smanjenje ekonomske nejednakosti i siromaštva je poboljšanje obuhvatnosti siromašnih domaćinstva programima socijalne pomoći, ali i povećanje realne vrednosti socijalne pomoći. Povećanje socijalne pomoći je potrebno kako njeni korisnici nakon dobijanja pomoći ne bi ostali u dubokom siromaštvu. Sa povećanjem vrednosti socijalne pomoći raste rizik da ona negativno deluje na spremnost ljudi da rade, pa je stoga potrebno integrisati politiku socijalne pomoći sa podsticajama za zapošljavanje. To bi praktično značilo da ljudi koji rade slabo plaćane poslove, ne gube ceo iznos socijalne pomoći nakon što počnu legalno da rade.

Za smanjenje ekonomske nejednakosti, osim novčanih transfera, važno je da se poboljša dostupnost zdravstvenih i obrazovnih usluga. Dostupnost zdravstvenih usluga je važna, kako sa stanovišta ekonomske jednakosti, tako i sa stanovišta održanja ljudskog kapitala. Za siromašne građane, kojima po pravilu nisu dostupne privatne zdravstvene usluge, dostupnost javnih zdravstvenih usluga je neophodna za održanje zdravlja. Stoga bi siromašniji građani imali iznaprosečne koristi od povećanja kapaciteta javnog zdravstvenog sistema, poboljšanja kvaliteta njegovih usluga i smanjenja korupcije u zdravstvu.

Dostupnost svih nivoa obrazovanja svim slojevima stanovništva od presudnog je značaja za povećanje socijalne mobilnosti. Povećanje dostupnosti obrazovanja bi se ostvarilo na taj način što bi država preuzela deo privatnih troškova obrazovanja, kao što su troškovi kupovine udžbenika, prevoza učenika do škola, obezbeđenje jednog obroka i dr. Da bi siromašni mogli da pohađaju sve nivoje obrazovanja neophodno je proširenje državnih programa stipendiranja kao i povećanje kapaciteta učeničkih i studentskih domova. Konačno, uvođenje obaveznog srednjeg obrazovanja, bi doprinelo osposobljavanju mladih iz siromašnih porodica za uključivanje na tržište bolje plaćenih poslova.

Ukupni izdaci za socijalnu zaštitu u zemljama zapadnog Balkana, koji obuhvataju novčane u naturalne transfere, posmatrani kao procenat BDP u proseku su nešto veći nego u zemljama CIE, ali su znatno manji nego u EU (Grafikon 5b). Posmatrano po zemljama najviše izdatke za socijalne namene imaju Srbija i Bosna i Hercegovina, Crna Gora je na nivou proseka, dok su izdaci u Makedoniji i Albaniji znatno niži. Visoki izdaci za socijalne namene u Srbiji i Bosni i Hercegovini su posledica visokih rashoda za penzije, dok su rashodi za obrazovanje, zdravstvo i socijalnu pomoć siromašnim domaćinstvima niski<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Preciznija analiza strukture rashoda za zemlje zapadnog Balkana po funkcijama države nije moguća jer podaci o funkcionalnoj klasifikaciji rashoda postoje samo za Albaniju. Ipak, određene procene su moguće kombinovanjem podataka iz različitih izvora, kao što su Eurostat, Međunarodni monetarni fond, Svetska zdravstvena organizacija i nacionalne statistike.

## Zaključak

Zemlje zapadnog Balkana kao male otvorene privrede na srednjem nivou razvijenosti, koje imaju relativno slabu dužničku istoriju bi trebalo da ostvaruju niske fiskalne deficite, a primeren nivo javnog duga za njih je ispod 50% BDP. Crna Gora i Albanija imaju visok javni dug, Srbija umeren, dok Makedonija i Bosna i Hercegovina imaju nizak javni dug. Promene poreskog sistema i politike javnih rashoda koje imaju za cilj da podrže ekonomski rast, smanje ekonomsku nejednakost i ublaže klimatske promene, pri tome bi trebalo da budu u skladu sa politikom niskih fiskalnih deficita niskog javnog duga.

Poreski sistemi u zemljama zapadnog Balkana imaju karakteristike koje podržavaju ekonomski rast jer su porezi na dohotke od kapitala niski, dok je fiskalno opterećenje rada umereno. Bilo bi poželjno da se u narednom periodu poreski sistemi u zemljama zapadnog Balkana promene tako da u većoj meri doprinose smanjenju ekonomske nejednakosti i ublažavanju klimatskih promena, uz minimalno povećanje distorzivnosti. Promene bi podrazumevale umereno povećanje progresivnosti poreza na dohodak građana i poreza na imovinu, kao i uvođenje akciza na sve energente i uvođenje poreza na supstance koje izazivaju klimatske promene. Generalno, zemlje zapadnog Balkana treba težište podsticaja za privredni rast da pomere sa niskih poreza ka stvaranju dobrih institucija, izgradnji infrastrukture, unapređenju kvaliteta obrazovanja i podsticanju inovacija.

Promena strukture javnih rashoda je potrebna u svim zemljama zapadnog Balkana, kako bi se podstakao privredni rast, smanjilo siromaštvo i ublažile klimatske promene. Za brz i dugoročno održiv privredni rast i ublažavanje klimatskih promena potrebno je povećanje produktivnih javnih rashoda, odnosno povećanje ulaganje u infrastrukturu, obrazovanje i inovacije. Dok su neke zemlje, poput Srbije i Crne Gore značajno povećale ulaganja u infrastrukturu, ulaganje u obrazovanje i inovacije u svim zemljama zapadnog Balkana je nisko. Da bi rast ulaganja u infrastrukturu dao puni doprinos povećanju blagostanja neophodno je da se poveća njihova efikasnost, odnosno da se unapredi procedura izbora projekata i poboljša njihova troškovna efikasnost. Slično tome, veća ulaganja u obrazovanje i inovacije će biti opravdana sa ekonomskog i društvenog stanovišta samo ako se budu sprovodila paralelno sa reformama obrazovanja i unapređenjem finansiranja naučno-istraživačkog rada. Za smanjenje ekonomske nejednakosti bilo bi korisno uvođenje socijalnih penzija i povećanje pomoći siromašnim domaćinstvima, kao i poboljšanje dostupnosti zdravstvenih i obrazovnih usluga.

## LITERATURA:

- Arnold, J. (2008), "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from Panel of OECD Countries", *Working paper 58*, OECD Economics Department
- Arsić, M. Z, Mladenović i A. Nojković (2021), "Debt Uncertainty and Economic Growth in Emerging European Economies: Some Empirical Evidence", *Emerging Markets Finance and Trade*, , Vol. 57, broj 12, strane 3565-3585.
- Arsić, M., i A. Nojković (2021), "Утицај макроекономских кретања и фискалне политике на економску неједнакост", *Глас CDXXXI SANU Одељење друштвених наука*, књ. 33, стране 181-219
- Barro, R.J. (2013) "Inflation and Economic Growth", *Annals of Economics and Finance*, Vol. 14-1, str. 85–10
- Easterly, W., i Rebelo, S., (1993) "Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation" *Journal of Monetary Economics* 32, 417–458
- Fatás, A. i I.Mihov, (2003). "The Case for Restriction of Fiscal Policy Discretion", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118(4), str. 1419-1447.
- IMF (2014). "Fiscal Policy and Income Inequality", *IMF, Policy Paper*.
- Milanović, B. (2006) "Ođvojeni svetovi: Merenje međunarodne i globalne neјednakosti", UNDP.
- Myles, G. (2009), "Economic Growth and the Role of Taxation – Aggregate Data", *OECD Economics Department Working Paper*; No 714.
- Panizza, U., i A. Presbitero. (2014) Public debt and economic growth: Is there a causal effect? *Journal of Macroeconomics* 41: 21-41.
- Pescatori A., D. Sandri, i John, S. (2014) "Debt and Growth: Is There a Magic Threshold?" *IMF Working Paper 14/35*
- Petrović, P., Arsić, M. i Nojković A. 2021. Increasing public investment can be an effective policy in bad times: Evidence from emerging EU economies. *Economic Modelling* 94, str. 580-597.
- Reinhart, C. M., i K. S. Rogoff (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review* 100, 573–78.
- Rejnhart, K. i K. Rogof, (2011) "Ovog puta je drugačije: osam vekova finansijske nerazboritosti", Službeni glasnik, Beograd
- Sala-I-Martin, X., Doppelhofer, G. i R. I. Miller (2004) "Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach", *The American Economic Review*. pp. 813-835
- Jacques, P., ML. Leroux, i D. Stevanovic (2021) Poverty among the elderly: the role of public pension systems. *Int Tax Public Finance* 28, 24–67.