

Siže politike

Miloš Janjić, mlađi istraživač

Dohodna nejednakost, ekonomski razvoj i proces pristupanja EU: ka boljoj budućnosti za sve

Srbija se svrstava među države sa najvišim nivoom nejednakosti u raspodeli dohotka u Evropi. Ovi loši rezultati imaju svoje korene u tranzpcionom procesu započetom krajem 1980-ih godina čije su karakteristike javne politike koje nisu donele željene rezultate, stalne političke borbe i korupcija. Međutim, kako bi bila ozbiljan kandidat za članstvo u EU, srpska privreda mora da pokaže održiv i snažan razvoj, sa visokim nivoom ekonomskog rasta kao pokretačkom snagom. Kako je visoka dohodna nejednakost pogubna za ekonomski razvoj, ovo pitanje mora da bude adresirano u sveobuhvatnoj strategiji ekonomskog razvoja.

Ipak, domaći i međunarodni akteri pokazali su malo interesovanja za pitanje nejednakosti raspodele dohotka u Srbiji, zbog čega kreatori javnih politika u Srbiji tek treba da se ozbiljno pozabave ovim problemom. Prepoznajući važnost pitanja dohodne nejednakosti, cilj ovog rada je da podigne svest o problemu nejednakosti u raspodeli prihoda kao i da predloži tri oblasti u kojima aktivnosti kreatora javnih politika mogu dovesti do pozitivnih promena - poreski sistem, tržište rada i obrazovni sistem.

I. Nejednakost i ekonomski razvoj

Visoka nejednakost u raspodeli dohotka nije nužno direkstan rezultat procesa ekonomskog razvoja i zapravo može ozbiljno negativno uticati na ekonomski rast. Ovaj koncept trenutno dobija sve više na značaju među kreatorima javnih politika širom sveta i pored toga što je veoma poznato delo Simona Kuznjeca (Simon Kuznets) iz 1950-ih, koji je tvrdio da je neophodna trampa između ekonomskog rasta i nejednakosti tokom ekonomskog razvoja zemlje, već neko vreme u velikoj meri oblikovalo mere ekonomske politike. Nedavni podaci, međutim, pokazuju rastući trend nejednakosti čak i u razvijenim zemljama i empirijski negiraju ovu ideju. **U stvari, rast nejednakosti ne samo da nije neophodan rezultat procesa ekonomskog razvoja, već i ograničava ekonomski rast.** Velika nejednakost može proizvesti socijalne sukobe koji ometaju priliv investicija i smanjuju obim ekonomskih aktivnosti.

Domaći i međunarodni akteri pokazali su malo interesovanja za pitanje nejednakosti raspodele dohotka u Srbiji, zbog čega kreatori javnih politika u Srbiji tek treba da se ozbiljno pozabave ovim problemom.

Pored toga, nejednakost smanjuje domaću tražnju, koja takođe igra vrlo važnu ulogu u procesu ekonomskog razvoja.¹ Dakle, visok nivo nejednakosti negativno utiče na ekonomski rast, a posredno i na socijalnu i političku stabilnost.

Pored problema preraspodele ishoda (tj. velike varijacije ličnih dohodata), **vredi istaći i nejednakost mogućnosti.** U tom kontekstu, obrazovni sistem se pojavljuje kao najrelevantniji mehanizam za ublažavanje nejednakosti u raspodeli dohotka na dugi rok. Generalno, ljudi sa višim nivoom obrazovanja zarađuju više od onih sa manje godina školovanja. Dalje, domaćinstva koja zarađuju više, sposobna su za plaćanje boljeg obrazovanja za svoju decu. Kao rezultat, ova deca, za koja je veća verovatnoća da će dobiti bolje plaćene poslove (bez obzira na lične sposobnosti), imajuće više šansi da završe u prihodovno višim slojevima društva. Čak što više, pokazalo se da raspodela dohodovnih grupa u društvu više zavisi od mogućnosti za dobijanje visokokvalitetnog obrazovanja nego od ličnih sposobnosti.² Pored toga, danas se više nego ikad održivi ekonomski rast oslanja na inovacije i znanje koje se podstiče kroz obrazovanje. **Stoga, visoka nejednakost sprečava neke sposobne pojedince da steknu dovoljan nivo znanja koji može da se iskoristiti za celokupni razvoj zemlje.**

II. Nejednakost u Srbiji

Kontekst nejednakosti u Srbiji

Prema podacima Svetske banke za 2019. godinu, Srbija je klasifikovana među zemlje sa višim srednjim nivoom dohotka.³ Ipak, posmatrano uporedno, srpski BDP po glavi stanovnika, izražen standardom kupovne moći (PPP), predstavlja samo 37% proseka EU.

1. Za pregled teorijske osnove pogledati na primer: Dullien, S., Herr, H., Kellermann, C. (2011): Decent Capitalism. Blueprint for Reforming Our Economies, London: Pluto Press

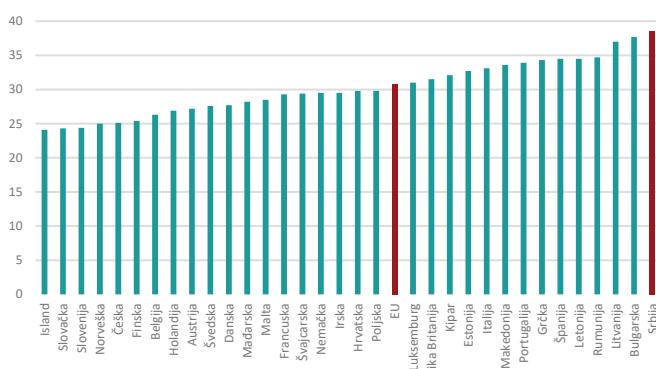
2. Za pregled teorijske osnove pogledati na primer: Stiglitz, J. E. (2015): Inequality and Economic Growth, The Political Quarterly, Vol. 86, str. 134–155; Milanović, B. (2016): Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization, Cambridge/US: Harvard University Press.

3. Klasifikacija Svetske banke dostupna na <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

Iako je srpski BDP porastao u poslednje četiri godine, taj rast nije dovoljan da se nadoknadi značajna razlika u ekonomskom razvoju koji postoji sa Unijom. Pored toga, ovaj umereni rast je u značajnoj korelaciji sa spoljnim faktorima, kao što je oporavak ekonomije EU od globalne krize iz 2008. godine i njeni generalno pozitivni trendovi rasta zabeleženi u poslednjih nekoliko godina. U svakom slučaju, bez dugoročnog ekonomskog rasta koji je najmanje dva do tri puta veći od trenutnog proseka EU, konvergencija Srbije ka EU je u opasnosti. Shodno tome, analiza glavnih problema u funkcionišanju srpske privrede i načina na koji Srbija može da postigne stabilan i kontinuiran ekonomski razvoj zaslужuje podrobno razmatranje.

Uprkos akutnom problemu visoke nejednakosti dohotka u Srbiji, njen uticaj na ekonomski razvoj zemlje se često zanemaruje u diskusijama o javnim politikama. Ova nezainteresovanost kreatora javnih politika je posebno zabrinjavajuća jer podaci pokazuju da **Srbija već četiri godine zaredom beleži veću vrednost Gini koeficijenta⁴ od svih država članica EU**.⁵ Podaci iz 2016. godine - poslednje godine za koju je dostupan čitav niz podataka - pokazuju vrednost 39,8 za ovaj indeks, što je daleko iznad proseka za EU (grafikon 1).

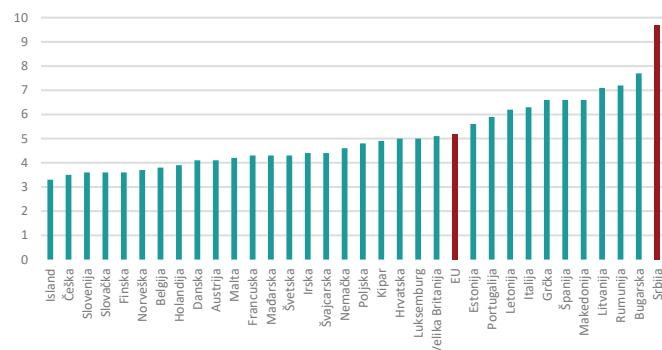
Grafikon 1: Gini koeficijent ekvivalentnog raspoloživog dohotka, 2016



Izvor: Eurostat; EU-SILC metodologija

Situacija je jednako alarmantna kada se pogleda kvintilni odnos udela prihoda određenih grupa stanovništva u Srbiji (odnos S80/S20)⁶, kao drugi relevantni pokazatelj nejednakosti (Grafikon 2). Vrednost ovog pokazatelja bila je u 2016. godini više nego dvostruko veća od proseka EU (11 naspram 5,2).⁷ Iako postoje metodološke razlike između EU-SILC metode koja je korišćena za obračun gore pomenutih podataka i HBS metode (koja se do 2013. koristila za merenje nejednakosti u Srbiji i pokazivala umereni nivo nejednakosti u prošlosti), problem nejednakosti je ipak ozbiljan i zahteva veću pažnju srpskih vlasti.

Grafikon 2: Kvintilni odnos S80/S20, 2016



Izvor: Eurostat; EU-SILC metodologija

Bez posvećivanja dovoljno pažnje srpskim kreatorima ekonomskih politika problemu nejednakosti, manje je verovatno da će se ostvariti težnje građana za boljim životom i pristupanjem EU.

Trenutno (ne)postupanje po pitanju nejednakosti u Srbiji

Iako je nejednakost velika i negativno utiče na ekonomski razvoj, čini se da kreatori ekonomskih politika u Srbiji to ne prepoznaju kao relevantno pitanje. Štaviše, međunarodni akteri uključeni u proces pristupanja Srbije EU, takođe, ne pridaju mnogo značaja ovom problemu.

Tako na primer, u bazičnom dokumentu koji opisuje ekonomsku politiku zemalja potencijalnih kandidata za članstvo u EU, **Programu ekonomskih reformi 2019-2021 (ERP)**, izgleda da nema indicija od strane nadležnog ministarstva da se pozabavi ovim problemom.

U stvari, ERP samo u jednoj rečenici pominje da je nejednakost raspodele dohodaka u Srbiji visoka. Slično tome, još jedan dokument relevantan za raspravu o nejednakosti, **Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP)**, začuđujuće samo daje informaciju o različitim metodologijama računanja nejednakosti (EU-SILC nasuprot HBS metodologiji).

Mere javnih politika predstavljene u ovim dokumentima odnose se na siromaštvo, socijalnu zaštitu i tržište rada i mogu imati samo indirektni i ograničen uticaj na nejednakost. Većina ovih mera orijentisana je na stranu ponude i bave se aktivnim politikama vezanim za tržište rada, siromaštvo kao i rashodima za socijalnu zaštitu, ali **nejednakost nije isto što i siromaštvo niti je isključivo socijalno pitanje. Nedostatak direktnih mera ekonomskog razvoja i jasnih akcionalih planova za sveobuhvatno smanjenje nejednakosti u raspodeli dohotka predstavlja veliki nedostatak u strategiji ekonomskog razvoja Srbije**.

Bez posvećivanja dovoljno pažnje srpskih kreatora ekonomskih politika problemu nejednakosti, manje je verovatno da će se

4. Gini koeficijent je statistička mera raspodele dohotka. Koeficijent se kreće od 0 do 100, a 0 predstavlja savršenu jednakost u raspodeli dohotka u društvu, a 100 predstavlja savršenu nejednakost.

5. Eurostat baza podataka http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12&lang=en

6. Odnos ukupnog dohotka koji je primilo 20% stanovništva sa najvišim primanjima i ukupnog dohotka koji je primilo 20% stanovništva sa najnižim primanjima.

7. Eurostat baza podataka http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di11&lang=en

ostvariti težnje građana za boljim životom i pristupanjem EU. Pored toga, poslednji [Izveštaj Evropske komisije za 2018. godinu](#) o napretku Srbije se **ne fokusira na pitanje nejednakosti u dovoljnoj meri**. Umesto toga, u izveštaju se stavlja akcent na analize i preporuke vezane za aktivne politike vezane za tržište rada. Iako su ove teme važne za adresiranje, one su nedovoljno i nesigurno sredstvo za rešavanje problema nejednakosti. Dalje, [Strategija proširenja EU za Zapadni Balkan](#) objavljena 2018. godine pominje ideju o primeni nove socijalne dimenzije tokom pregovaračkog procesa, zasnovane na [Evropskim stubovima socijalnih prava](#). Ovo je dobra inicijativa, bar utoliko što može pomoći da se podigne svest među domaćim kreatorima javnih politika o problemu nejednakosti. Ipak, koncentrisanje samo na zapošljavanje i socijalne reforme neće biti dovoljno da se reši već prilično visok nivo nejednakosti koji postoji u Srbiji.

III. Perspektive rešavanja problema nejednakosti u Srbiji

Porezi, reforma tržišta rada i obrazovanja kao moguća rešenja

Ovaj rad predlaže tri oblasti u kojima aktivnosti donosiča odluka mogu da budu najdelotvornije u cilju smanjenja nejednakosti u Srbiji: poreski sistem, tržište rada i obrazovni sistem.

Što se fiskalne politike tiče, Vlada Srbije se do sada brinula o fiskalnoj konsolidaciji, budžetskom deficitu i javnom dugu. Kada je u pitanju poreski sistem, fokus je bio na efikasnosti naplate poreza. Ipak, **redistributivni kapacitet trenutnog poreskog sistema u Srbiji je mali i negativno utiče na nivo nejednakosti u zemlji**.⁸ Čak i ako ta veza nije vidljiva na prvi pogled, teorijsko objašnjenje koje povezuje domaću tražnju i raspoloživi dohodak doprinosi njenom razjašnjenju. Naime, ovo važi u najvećem delu zbog toga što je verovatnije da će deo društva sa malim primanjima potrošiti veći iznos dodatnih sredstava od onih sa većim primanjima jer su njihove potrebe već, uglavnom, zadovoljene. Drugim rečima, granična sklonost potrošnji je obično veća za domaćinstva sa malim primanjima nego za ona sa visokim primanjima. Sa većim redistributivnim efektom, poreska politika može podstići veću tražnju na domaćem tržištu.⁹ Na ovaj način, povećana tražnja igra važnu ulogu u rastu proizvodnje, što podstiče zaposlenost i doprinosi povećanju ekonomske aktivnosti. Dakle, ravnomernija raspodela dohotka i bogatstva u društvu može doprineti ekonomskom rastu kroz porast domaće tražnje.

Govoreći o **reformi tržišta rada, najveći nivo nejednakosti je između zaposlenih i nezaposlenih osoba**. Vlada Srbije je sprovela set politika vezanih za tržište rada koje su doprinele smanjenju stope nezaposlenosti sa 20% u 2014. godini na 13.3% koliko je bilo zabeleženo na kraju 2018. godine.¹⁰ Međutim, ovo smanjenje stope nezaposlenosti nije uticalo na nivo nejednakosti, jer je vrednost Gini indeksa ostala gotovo

ista (Tabela 1). Pored toga, smanjenje plata u javnom sektoru¹¹, gde je nivo plata generalno veći nego u privatnom sektoru, trebalo je da doprinese smanjenju nejednakosti. Ipak, ni ove mere nisu uticale na nivo nejednakosti. S obzirom da je intenzitet rada takođe ostao nizak (Tabela 2)¹², skup politika koje su sprovedene se pokazao kao neadekvatan. U takvoj situaciji se ne može očekivati da se problem nejednakost može smanjiti.

Tabela 1: *Gini koeficijent, 2006-2016*

Metod	Godina	Srbija	EU
HBS	2006	35,4	30,2
	2007	34,1	30,6
	2008	32,1	30,8
	2009	31,2	30,0
	2010	33,0	30,5
EU-SILC	2013	38,0	30,5
	2014	38,6	31,0
	2015	38,2	31,0
	2016	38,6	30,8

Izvor: Krstić, G. (2016). Zašto je nejednakost dohotka u Srbiji tako velika: empirijski dokazi i merenje ključnog faktora.

Tabela 1: *Gini koeficijent, 2006-2016 veoma niskim intenzitetom rada*

Godina	Srbija	EU
2013	18,1	11,0
2014	20,5	11,3
2015	21,2	10,7
2016	21,5	10,5

Izvor: Eurostat

U pogledu **nejednakosti mogućnosti**, srpski obrazovni sistem se suočava trenutno sa tri glavna problema: još uvek nerazvijenim sistemom stručnog obrazovanja (koji se podvodi pod termin *dualno obrazovanje*), umerenom dostupnošću visokoškolskog obrazovanja svim dohodovnim slojevima društva i generalno niskim kvalitetom obrazovanja. Ministarstvo prosvete Srbije pokrenulo je 2017. godine inicijativu za uvođenje „dualnog sistema“ u srednjim školama. Ova mera ima za cilj da obrazovni sistem i tražnju na tržištu rada učini kompatibilnijom, smanjujući na taj način nezaposlenost. Iako je ova mera potez u pravom smjeru, ova reforma nije dovoljna. Bez dobro isplanirane industrijske politike koja će dovesti do razvoja ekonomije u kojoj su ljudi sa univerzitetskim obrazovanjem sve traženiji na tržištu rada, potencijal za ekonomski razvoj je pod velikim znakom pitanja.

8. Andarenko, et al. (2017): Dohodna nejednakost u Srbiji; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/13936.pdf>

9. Izvor za povećanje tražnje može se naći i preko granice, ali srpski izvozni kapaciteti nisu adekvatni da u dovoljnoj meri doprinesu povećanju tražnje.

10. RZS; <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/2400020101?languageCode=sr-Cyr>

11. RZS; <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/2403040404?languageCode=sr-Cyr>

12. To su domaćinstva u kojima su odrasle osobe (18-59 godina, isključujući studente) u proseku radile 20% ili manje svog ukupnog radnog potencijala tokom prošle godine.

Pored toga, omogućavanje besplatnog pristupa visokom obrazovanju svim zainteresovanim studentima, ali na osnovu strogih i jasnih pravila za ocenjivanje njihovih sposobnosti, ovde ima svoju vrednost. U tom smislu, nemački sistem visokog obrazovanja nudi primer dobre prakse, jer ograničava broj neuspeha na konkretnom ispitu na tri, na osnovnim, odnosno dva, na master studijama. Ako zabeleži veći broj neuspelih pokušaja, student više nema prava da studira u istoj oblasti u toj saveznoj državi.

Na kraju, kvalitet samog obrazovanja je možda i ključna komponenta reforme obrazovnog sistema. Srpski učenici su u 2009. i 2012. godini zabeležili loše rezultate na PISA testovima (opšti test ocenjivanja na osnovu kojeg se utvrđuje kvalitet obrazovanja u nekoj zemlji), pokazujući nivo znanja i veština koji je ispod većine svojih vršnjaka iz EU. Štaviše, u poslednjem testiranju sprovedenom 2015. godine Srbija nije ni učestvovala.

Veći fokus na razvijanju praktičnih veština u srednjim stručnim školama, veća dostupnost visokoškolskog obrazovanja kao i bolji kvalitet obrazovanja na svim nivoima neophodni su preduslovi za ekonomski razvoj zasnovan na znanju. Zbog toga kreatori javnih politika treba da obrate više pažnje na nejednakost mogućnosti i preduzmu mere za njihovo ublažavanje kako bi smanjili buduću nejednakost u dohotku.

Šta treba učiniti?

Donosioci odluka u Srbiji, pre svega treba da postanu svesni postojećeg problema visoke nejednakosti u zemlji i onda da ovo pitanje uključe u relevantne rasprave o javnim politikama i započnu proces rešavanja ovog problema. U protivnom, nepotpun set nacionalnih ekonomskih politika rizikuje da ne doneše održivi rast i prosperitet, kao što je to bilo slučaj mnogo puta u poslednje dve-tri decenije. Pored toga, EU bi trebalo da insistira na pitanje ublažavanja nejednakosti tokom pregovaračkog procesa uz pružanje tehničke podrške zemljama kandidatima za rešavanje ovog problema oslanjajući se na iskustvo država članica.

U trenutku kada srpske vlasti uključe pitanje nejednakosti u sveobuhvatnu diskusiju o ekonomskoj politici sadržanoj u ERP-u, treba pokrenuti i javnu raspravu kako bi se došlo do najrelevantnijih mera za rešavanje ovog problema. Tri oblasti u kojima određene reforme imaju značajan potencijal da utiču na smanjenje nejednakosti u Srbiji su poreski sistem, tržište rada i obrazovni sistem.

Kako ravnomernija raspodela dohotka igra vrlo važnu ulogu u ekonomskom rastu kroz povećanje domaće tražnje, srpske vlasti trebalo bi da počnu da rade na razvoju **progressivnijeg nacionalnog poreskog sistema kao prve osnovne mere**.

Reforma tržišta rada trebalo bi da ide u pravcu jačanja pozicije radnika i kolektivnog pregovaranja, i na taj način doprinese vezivanju visine plata za nivo produktivnosti. Pored toga, **buduće mere treba da imaju za cilj povećanje opšte stope zaposlenosti, kao i intenziteta rada za one koji su već u radnom odnosu. Istovremeno, industrijska politika Srbije trebalo bi da ima za cilj otvaranje radnih mesta sa većom dodatom vrednošću rada.**

U pogledu nejednakosti mogućnosti, kreatori javnih politika u Srbiji trebalo bi da pojačaju napore na poboljšanje sadašnjeg obrazovnog sistema. Uvođenje dualnog obrazovanja je pozitivna promena, ali mora biti praćena dobro isplaniranim industrijskim politikom. Štaviše, svi koji su zainteresovani i sposobni treba da dobiju besplatan pristup visokom obrazovanju. I na kraju, potrebna je transformacija postojećeg sistema obrazovanja povećanjem ulaganja u profesionalni razvoj nastavnika i modernizaciju školskih programa.

Ukratko, iako se često smatra socijalnim pitanjem, nejednakost može imati ozbiljne ekonomske posledice za društvo u celini. Zato je krajnje vreme da srpske vlasti prepoznačaju akutni problem velike nejednakosti u dohotku i usvoje adekvatne politike za njihovo efikasno rešavanje. Veća jednakost može biti dobra za kvalitet života građana Srbije, kao i za izglede zemlje za članstvo u EU. Reforme poreskog sistema, tržišta rada i obrazovnog sistema imaju izgledne šanse da doprinesu smanjenju nejednakosti u Srbiji i podstaknu ekonomski rast kao deo šire agende pripreme za pristupanje EU.

O Centru za evropske politike - CEP

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna thinktank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orientisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj. Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja:

- 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji;
- 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost;
- 3) Regionalna politika, energetika i životna sredina ;
- 4) Europe&us.

Za više informacija, posetite sajt:
www.cep.org.rs