

Na
ŠTA
mislimo
KADA
kažemo

REFORMA REDISTRIBUTIVNE
POLITIKE U SRBIJI
POSLE 2000. GODINE

MIHAIL ARANDARENKO I DUŠAN PAVLOVIĆ

Na šta mislimo kada kažemo...

**Reforma redistributivne politike u Srbiji posle
2000. godine**

Beograd, 2022.

EDICIJA TRG

Urednici edicije:

Srđan Prodanović, Ivica Mladenović i Jelena Vasiljević

Naslov:

Na šta mislimo kada kažemo...
Reforma redistributivne politike u Srbiji posle 2000. godine

Autori:

Mihail Arandarenko i Dušan Pavlović

Izdavač:

Institut za filozofiju i društvenu teoriju
Univerzitet u Beogradu

Dizajn korica:

Nikola Stevanović

Prelom:

Sonja Nikolić, Tijana Baltić

Mesto i godina izdanja:

Beograd, 2022

ISBN:

978-86-80484-97-6

Štampa:

Sajnos

Tiraž:

100 primeraka



**INSTITUT
ZA FILOZOFIJU
I DRUŠTVENU
TEORIJU**

**FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO**
SRBIA

Ova publikacija je nastala u okviru projekta "Program stipendija Fondacije za otvoreno društvo" koji realizuje Institut za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu, uz podršku Fondacije za otvoreno društvo. Stavovi izrečeni u tekstu predstavljaju stavove autora.

SADRŽAJ:

Polazne pretpostavke.....	1
Kritika postojećeg stanja.....	7
Predlozi i rešenja.....	13
Korišćena literatura.....	19

Na šta mislimo kada kažemo...

Reforma redistributivne politike u Srbiji posle 2000. godine

Polazne pretpostavke

U poslednjih dvadeset godina uloga države u ekonomskim i socijalnim procesima vidno se promenila. Diskusije iz osamdesetih godina o superiornosti minimalne države naspram države blagostanja dobile su nov oblik. Velika finansijska kriza iz 2008. godine i kriza javnog duga iz 2009. godine vratila je na velika vrata kejnzijizam – državnu intervenciju u privrednu aktivnost.¹ Ovaj trend je na sličan

---

¹ Varoufakis, Y., Halevi, J., Theocarakis, N. J. *Modern Political Economics: Making sense of the post-2008 world*. London, Routledge, 2011; Varoufakis, Y. *The Global Minotaur: America, Europe and the Future of the Global Economy*. Zed Books, 2013; Krugman, P. *The Return*

način osnažila pandemija koja je počela 2020. godine i još uvek traje.² Konačno, brz napredak savremenih tehnologija otvorio je niz pitanja o tome na koji način vlasti mogu da nadziru građane bez zalaženja u njihovu privatnost ili imaju uvid u njihove lične podatke bez zloupotrebe.³

I drugi aspekti ideje o minimalnoj državi (izvedeni uglavnom iz neoliberalnih ideja o ekonomskoj politici) počeli su da gube privlačnost nasuprot sve snažnijoj ideji državne intervencije. Radi se ideji pravednog društva. Ovome je, pored ostalih faktora, doprinelo iskustvo tranzicije u post-komunističkoj Evropi, koja je započela padom Berlinskog zida 1989. godine. U post-komunističkom kontekstu, pravedno društvo trebalo je da se ostvari kroz ekonomske i političke reforme. Glavna ideja je bila da će uvođenje privatnog vlasništva i tržišni odnosi stvoriti ne samo efikasnu privredu, blagostanje, već i pravednije društvo.

Tokom devedesetih godina vladalo je opšte uverenje da se deo post-komunističkih država iz Centralne Evrope razvija u pravcu liberalne demokratije.⁴ Ideja o pravednom društvu u post-komunističkom svetu bila je, otuda, izvedena iz ideja meritokratije, pozitivne selekcije i tržišne pravde. Tržišne institucije će omogućiti pozitivnu selekciju, zasnovanu na realnom vrednovanju tržišnog doprinosa svakog pojedinca. Kada

---

of Depression Economics and the Crisis of 2008. New York, W. W. Norton, 2008; Krugman, P. *End This Depression Now!* New York: W. W. Norton & Company, 2011.

² Andreosso-O'Callaghan, B. Moon, W. Sohn, W. (eds.) *Economic Policy and the Covid-19 Crisis: The Macroeconomic Response in the US, Europe and East Asia*. London: Routledge, 2022.

³ Prabhu, J. *How Should a Government Be? The New Levers of State Power*. Profile Books, 2021.

⁴ Iván Szelényi i Péter Mihályi, *Varieties of Post-communist Capitalism. A comparative analysis of Russia, Eastern Europe and China*. Leiden: Brill, 2019.

tržište bude odredilo koliko ko vredi, tada ćemo znati kako resursi treba da se alociraju. Pozitivna selekcija u tržišnoj privredi odvešće do toga da najbolji i najkvalitetniji dolaze na najvažnije privredne i političke pozicije.

Ovakav institucionalni aranžman trebalo je da omogući alokaciju resursa u skladu sa principima pravedne tranzicije. Očekivalo se da će posle kraćeg prilagođavanja novonastaloj situaciji, koju će karakterisati opadanje privredne aktivnosti i standarda stanovništva, situacija stabilizovati i nastupiti privredni rast, sada na zdravim tržišnim osnovama. Pošto će novi lideri „povući“ celu privredu, od privrednih uspeha će, konsekvantno, koristiti i lošije-stojeći. Nejednakost će verovatno porasti, ali to neće biti toliko važno, jer će i opšti životni standard značajno porasti, a apsolutno siromaštvo opasti. Međutim, da bi se došlo do blagostanja, potrebno je proći kroz „dolinu tranzicije“ u kojoj jedan deo stanovništva mora da žrtvuje svoj životni standard i bude strpljiv dok se privredni rast ne obnovi.⁵ Pošto će privredni uspesi novih tržišnih institucija biti korisni za sve, post-komunističke vlade, bez obzira na to da li su bile levog ili desnog karaktera, počele su da ukidaju ili smanjuju socijalne izdatke.⁶

Očekivanja u Srbiji posle 2000. godine bila su slična. Mada je od tada bilo privrednog napretka, „plima koja je trebalo da podigne sve brodove“ nažalost se nikada nije pojavila i nejednakosti u Srbiji (ali i u mnogim drugim post-komunističkim privredama) danas su daleko veće nego pre

---

⁵ Przeworski, A. *Democracy and the Markets. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

⁶ Tavits, Margit i Letki, Natalia, “When Left Is Right: Party Ideology and Policy in Post-Communist Europe”, *American Political Science Review*, vol. 103, issue 4, 2009, str. 555-569; Careja, Roman i Emmenegger, Patrick, “The Politics of Public Spending in Post-Communist Countries”, *East European Politics and Societies* Vol. 23, no. 2, 2009, str. 165-184.

22, odnosno 32 godine.⁷ Oko jedna četvrtina stanovnika Srbije nema prilike da, zbog nedostatka finansijskih sredstava, aktivno i nesmetano učestvuje u osnovnim elementima života zajednice čiji su formalni članovi, a taj procenat značajno raste kada se uključe i materijalno uskraćeni, koji su nešto iznad praga rizika od siromaštva.

Istraživanja koja su rađena u drugoj dekadi 21. veka ne samo da su pokazala da su nejednakosti u post-komunističkim društvima narasle, već i to da su tri decenije političkih i ekonomskih reformi ostavile iza sebe osećaj izneverenih očekivanja i neispunjenih obećanja.⁸

Međunarodne organizacija koje su imale veliki uticaj na usvojeni model reformi (MMF, Svetska banka, EBRD itd.) su se, manje ili više, odrekle stava da je neoliberalni tržišni model bio najbolje rešenje za post-komunističku tranziciju, te priznale da je neoliberalizam u Istočnoj Evropi uvećao nejednakosti, ali ne i popravio ekonomske performanse.⁹ Uprkos tome, u ekonomskoj politici na Zapadnom Balkanu i dalje uočavamo dominaciju neoliberalnog koncepta ekonomskih reformi, koje su u prvom talasu tranzicije u Istočnoj Evropi primenjene početkom devedesetih.¹⁰

---

⁷ Piketty, T. *Capital and ideology*. Cambridge: Harvard University Press, 2020.

⁸ Krastev, I. & Holmes, S. *The Light That Failed: Why the West Is Losing the Fight for Democracy*. Pegasus Books, 2019; Ghodsee & Orenstein, M. *Taking Stock of Shock: Social Consequences of the 1989 Revolutions*. Oxford University Press, 2021.

⁹ Na primer: Ostry, J. D., Loungani, P., and Furceri D. "Neoliberalism: Oversold?" *Finance & Development*. Vol. 53, No. 2, 2016, str. 38-41.

¹⁰ Appel, H., & Orenstein, M. A. "Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World?" *Comparative Politics*, 48(3), 2016, str. 313-331; Appel, H. & Orenstein, M. A., *From Triumph to Crisis: Neoliberal Economic Reform in Post-communist Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. Pavlović, D., "Neoliberalna zabluda 26 godina kasnije: nesavršenost tržišta i uloga države u tranziciji u Istočnoj

U ovom tekstu oslanjamo se na naše prethodno istraživanje.¹¹ Iako su uzroci društvenih nejednakosti u poslednjih trideset godina u Srbiji mogu naći u korumpiranoj privatizaciji, rentama rezervisanim za tajkune, stranačkom zapošljavanju, zloupotrebi sistema javnih nabavki¹², u ovom radu se fokusiramo isključivo na javnu politiku redistribucije, pre svega na poresku politiku i socijalne transfere definisane u formativnom periodu srpske ekonomske i političke transformacije 2001-2005.

Napominjemo, pri tom, da se u ovom radu krećemo unutar diskusije o državi blagostanja, kao varijanti liberalnog (meritokratskog) kapitalizma, koje svoje osnovne policy mere vidi u oporezivanju, preraspodeli poreskih prihoda i dostupnijem obrazovanju, oslanjajući se na autore kao što su Atkinson¹³ ili Piketty¹⁴, te da radikalnije predloge za reformu liberalnog kapitalizma, koje podrazumevaju redistribuciju kapitala kao osnovu za stvaranje jednakosti šansi¹⁵ za sada ostavljamo po strani.

Smatramo da šira javnost, ali i velika većina političara,

Evropi posle 1989. godine. *Srpska politička misao*, Vol. 1, 2018, str. 9-40.

¹¹ Arandarenko, M. i Pavlović, D. "Serbia: Equity and Efficiency. Hand in Hand." *SEER – Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*. Vol. 14(2), 2011, str. 169-184.

¹² Pavlović, D. *Mašina za rasipanje para. Pet meseci u ministarstvu privrede*. Beograd: Dan Graf, 2016;

Pavlović, D. *Money-Wasting Machine. Five Months Inside the Ministry of Economy*. Budapest and New York: CEU Press, 2022

¹³ Atkinson, A. *Inequality. What can be done?* Cambridge: Harvard University Press, 2015.

¹⁴ Piketty, T. *Capital in the 21st Century*. Cambridge, Harvard University Press, 2014.

¹⁵ Milanovic, B. *Capitalism, alone: The future of the system that rules the world*. Cambridge, Harvard University Press, 2019; Milanović, B. *Kapitalizam, sam. Budućnost sistema koji vlada svetom*. Beograd: Akademski knjiga, 2022.

javnih službenika, građanskih aktivista nije upoznata sa strukturom javnih prihoda i načinom na koji se oni redistribuiraju u Srbiji. Najveći deo prihoda prikuplja se kroz indirektne poreze, koji više pogađaju siromašnije slojeve stanovništva. Tako prikupljena sredstva kroz javnu potrošnju raspoređuju se uglavnom horizontalno, pripadnicima srednjih i viših slojeva, dok siromašniji slojevi dobijaju srazmerno mali deo javnih fondova. Dok zaposleni u javnom sektoru mogu da računaju na relativno visoke zarade i njihov stabilan rast, penzije se indeksiraju delimično rastom zarada, a delimično rastom troškova života, iznos socijalne pomoći indeksira se isključivo troškovima života uz često ponižavajuće uslovljavanje njenog dobijanja „aktivacijom“ i čak sudskim postupkom protiv članova porodice. Nedavno je čak i smanjen iznos minimalne naknade za nezaposlenost. Na taj način se sistematski šire i uvećavaju socijalne razlike. Jedno nedavno sveobuhvatno istraživanje nedvosmisleno je pokazalo da javne finansije Srbije pokazuju daleko slabiji redistributivni kapacitet u odnosu na bilo koju članicu Evropske unije.¹⁶

Naš predlog reforme sistema poreza i socijalnih transfera odnosi se na čitav niz redistributivnih rešenja u oblasti socijalne politike, zdravstva i obrazovanja. Cilj istraživanja (pogotovo dela o opravdanju progresivnog oporezivanja i jednakosti šansi) jeste da se dođe do pravednijeg i inkluzivnijeg društva u kome institucije ne bi generisale podelu na više i manje vredne (oslanjajući se na zasluge definisane tržišnim uspehom), u kome bi svi građani mogli da se osećaju da žive život vredan življenja, te u kome je društvena solidarnost

---

¹⁶ Blanchet, T. Chancel, L. and Gethin, A. *Why is Europe More Equal than the United States?* World Inequality Lab. Working Paper N° 2020/19, 2020.

(u smislu onoga što građani iste političke zajednice duguju jedni drugima) sastavni deo redistributivne politike.

Kritika postojećeg stanja

Put do pravednijeg društva moguće je definisati na dva polja: teorijskom polju i polju javne (ekonomske) politike. Prvo polje tiče se teorijske rasprave o tome šta je pravedno društvo.

Oslanjamo se na egalitarističko shvatanje jednakih šansi (mogućnosti), kojim pravdamo redistributivnu reformu u Delu III. Ovo shvatanje postaje dominantno u političkoj filozofiji sredinom šezdesetih godina sa tekstovima Džona Rolsa, a kulminira 1971. godine pojavom njegove knjige *A Theory of Justice*.¹⁷ Rols pravi razliku između sistema prirodne slobode (natural liberty), koja odgovara sistemu jednakih šansi u formalnom smislu, i principa razlike (*difference principle*), koji omogućava egalitarističko shvatanje jednakosti šansi i liberalnu jednakost. Glavna Rolsova ideja, kojom opravdava princip razlike i liberalnu jednakost, a koja istovremeno inspiriše naš rad, jeste da su sve razlike i nejednakosti među pojedincima posledica slučajnosti, te da su *arbitrarne* s moralne tačke gledišta. Društvene nejednakosti su opravdane jedino ako sistem (osnovna struktura društva) radi u korist najlošije-stojećih članova društva.

Najvažniji savremeni predstavnici egalitarističke škole na koje se oslanjamo su politički teoretičari (politički filozofi) među kojima su Brian Barry¹⁸, a danas Thomas Scanlon¹⁹ i

---

¹⁷ Rawls, J. *A Theory Of Justice*. Cambridge and Massachusetts: the Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

¹⁸ Barry, B. *Justice as Impartiality*. Claredon Press, 1995. *Why Social Justice Matters*. London, Polity Press, 2005.

Phillipe van Parijs²⁰, koji zagovara ideju univerzalnog osnovnog dohotka. Od egalitarnih političkih ekonomista oslanjamo se na radove Tome Piketija²¹ i Entoni Atkinsona.²²

Po našem shvatanju, ključan koncept za razumevanje nejednakosti i teorijske reinterpretacije post-komunističke tranzicije jeste jednakost mogućnosti (*equal opportunities*) po kome se šanse za uspeh u životu formiraju još pre početka života pojedinaca koji imaju (ili nemaju) sreće da su se rodili u „pravoj“ porodici ili bili na pravom mestu u pravo vreme.²³ Naše shvatanje jednakih mogućnosti, prema tome, obuhvatnije je, te suštinski suprotstavljeno formalnom shvatanju prema kome jednake mogućnosti postoje ako pravni sistem garantuje jednakost na tržištu. U suprotnosti je takođe sa libertarijanskim shvatanjem po kome je stanje u kome se pojedinac nalazi posledica lične odgovornosti i zasluge za učinjeno.²⁴ Libertarijanska formulacija počiva na shvatanju jednakih šansi, koje korene vuče od Roberta Nozika.²⁵ Najvažniji savremeni predstavnik ove škole je ekonomista Gregori Mankju po kome ljudi treba da dobiju ono što zaslužuju, a mera zasluge se određuje

---

¹⁹ Scanlon, T. M., "Contractualism and Utilitarianism". U: Amartya Kumar Sen, Bernard Williams (eds.), *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. str. 103–128; Scanlon, T. M. *Why Does Inequality Matter?* New York: Oxford: Oxford University Press, 2017.

²⁰ Parijs, P. v., i Vanderborght, Y. *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

²¹ Piketty, 2014.

²² Atkinson, 2015.

²³ Frank, R. H. *Success and Luck. Good Fortune and the Myth of Meritocracy*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

²⁴ Arneson, Richard. (2013). "Egalitarianism". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2013 Edition), Edward N. Zalta (ed.), <<https://plato.stanford.edu/archives/sum2013/entries/egalitarianism/>>. (Pristupljeno 26. januara 2022)

²⁵ Nozick, R. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books, 1974.

na osnovu doprinosa društvu, tj. tržišne vrednosti.²⁶

Oslanjamo se takođe i na ekonomsku i političko-ekonomsku literaturu. Pogotovo na ekonomsku teoriju optimalnog oporezivanja²⁷, koja je potekla iz tradicije utilitarizma. Po njoj društveni planer treba da premešta dohodak od onih koji ga imaju previše ka onima koji ga imaju premalo, sve dok se granične korisnosti svih pojedinaca ne izjednače.²⁸ Kako dohodak zavisi od produktivnosti, čije su glavne komponente urođena sposobnost (koja je izvan kontrole pojedinca, npr. zbog različitih okolnosti odrastanja) i radni napor (npr. dužina i intenzitet rada, koji su pod kontrolom pojedinca), potrebno je obezbediti da dohodak posle oporezivanja reflektuje različit intenzitet rada, ali ne i urođene sposobnosti, odnosno okolnosti van uticaja pojedinca. Teorija optimalnog oporezivanja nastoji da kreira konfiguraciju poreza koja bi maksimizovala blagostanje reprezentativnog građanina, nastojeći s jedne strane da podstakne što veći broj ljudi da se što više trudi kako bi ukupni društveni proizvod za raspodelu bio što veći, a s druge strane, da obezbedi maksimalnu korisnost za najveći broj ljudi. Uprkos utilitarističkim korenima, teorija optimalnog oporezivanja pod određenim pretpostavkama ne mora da rezultira progresivnim oporezivanjem i ekstenzivnom redistribucijom. Recimo, u slučajevima kada nema razlika u urođenim sposobnostima između pojedinaca ili kada nastojanje da se te razlike izbrišu porezima i transferima vodi do takvog smanjenja

---

²⁶ Mankiw, Gregory, N. "Spreading the Wealth Around: Reflections Inspired by Joe the Plumber", *Eastern Economic Journal* 36, 2010, str. 295

²⁷ Mirrlees, J. A. "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation". *Review of Economic Studies*, 38(114), 1971, str. 175–208.

²⁸ Rosen, H. S. & Gayer, T. *Javne finansije*. Beograd: Ekonomski fakultet. (Prevod 9. izdanja)

društvenog proizvoda da on smanjuje i ukupnu društvenu korisnost. U osnovi, teorija optimalnog oporezivanja ne razrešava dilemu između efikasnosti i jednakosti koju je klasično definisao Okun.²⁹

Teorijska redefinicija pravde u tranziciji, koju želimo da postignemo, jeste integracija teorije o pravednom društvu sa ishodima post-komunističke tranzicije posle 1990. godine. Debata o pravednom društvu vodila se u slično vreme kada su počeli reformski procesi u Istočnoj Evropi, ali su rasprave o pravdi u potpunosti izbegle distributivna pitanja, koja su se pojavila posle pada Berlinskog zida. Paradoksalno, umesto egalitarističkih teorija pravde, koje su dominirale ovom diskusijom od pojave Rolsove teorije pravde, u Istočnoj Evropi je dominantno shvatanje društvene pravde izvedeno iz neoliberalnog shvatanja ekonomske politike i efikasnosti.³⁰

Jednakost šansi (mogućnosti) definišemo kao trodimenzionalni koncept, koji se sastoji od prava, mogućnosti i resursa. Preuzimamo sledeću definiciju: Jednakost šansi je „prilika da se uradi ili dobije nešto ako za mene postoji neki način delovanja, koji leži u mojim moćima, a koji će dovesti do toga, ako sam izabrao da to uzmem, da radim ili dobijem stvar o kojoj je reč”.³¹

Ovakva formulacija redefiniše dosadašnja dominantna shvatanja o pravdi u tranziciji, uzimajući u obzir aspekte ličnih izbora. Razmatramo nekoliko komponenti

---

²⁹ Okun, A. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington DC, Brookings Institution Press, 1975.

³⁰ Aligica, Paul Dragos & Anthony J. Evans, *The Neoliberal Revolution in Eastern Europe. Economic Ideas in the Transition from Communism*. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

³¹ Barry, *Ibid.* 2005, str. 20

tog shvatanja. U tranzicionom društvu je naglasak bio na izboru pojedinaca i odgovornosti za učinjeno (i neučinjeno). Princip po kome su naši životni izbori ključni kriterijum za pravedne ishode rezultirao je u shvatanju da je socijalna pomoć nepoželjna, jer ne motiviše ljude da budu aktivni i trude se da dođu do željenih ekonomskih ishoda.³²

Drugo, ideja da je tržište najefikasnije i najpravednije rešenje za post-komunističku tranziciju uzimalo je zdravo za gotovo da svi koji izlaze na tržište imaju podjednake resurse i da su tržišni ishodi, prema tome, pravedni. (Ovaj pristup odslikava Rolsov koncept prirodne slobode.) Ovde se uvodi koncept zasluge (*merit*) koji će rasporediti resurse u skladu sa tržišnim performansama i uloženim trudom (*effort*).³³ U ovom pristupu, međutim, zanemarena je činjenica da ljudi na tržište ulaze sa različitim resursima, a da ih neki uopšte nemaju. Ta različitost u resursima može biti posledica neke prethodne, inicijalne raspodele koja možda jeste, a možda nije bila pravična.

Ukratko, količina resursa uopšte ne mora da zavisi od količine uloženog truda i prethodnih životnih izbora pojedinaca.

Ovo nas dovodi do redefinicije koncepta jednakosti šansi koji je utemeljen na resursima, a ne samo pravima. Koncept je skoro potpuno odsutan iz diskusija o distributivnoj pravdi u post-komunističkoj tranziciji nakon tokom devedesetih. Pojavljuje se u međunarodnim izveštajima i dokumentima u drugoj polovini 2010-ih,³⁴

---

³² Begović, B., Matković, G., Mijatović, B. and Popović, D. *From Poverty to Prosperity: Free Market Based Solutions*. Beograd: Službeni glasnik i Center for Liberal-Democratic Studies, 2008.

³³ Mankiw, *ibid*.

kada je većina tranzicionih procesa okončana, a ključna pravila redistribucije odavno definisana.

Egalitarističko shvatanje jednakosti šansi počiva na pravima, mogućnostima i resursima. Pravo da učestvujete u tržišnoj utakmici na jednakim osnovama je svakako važno, pogotovo u post-komunističkom kontekstu u kome vlasništvo i mogućnost uspeha nije bila zagarantovana svima. Mogućnosti su takođe važne. Nekome možete dati pravo da glasa, ali mu „omogućiti“ da to uradi na biračkom mestu koje nekoliko hiljada kilometara udaljeno od njihovog mesta boravka. Konačno, ključni koncept su resursi. Čak i kada pretpostavite da postoje prava i mogućnosti za neku radnju, izbor je u velikoj meri posledica raspoloživih resursa – porodičnog, etničkog, kulturnog i klasnog porekla, starosnog doba, roda itd. Odluka osobe rođene u getu da prihvati posao kasirke u prodavnici ili čistača ulica ne mora biti proizvod njenog slobodnog izbora, već raspoloživih resursa koji determinišu tu životnu odluku. Da bi životni izbori odslikavali razliku u trudu koje pojedinci ulažu u ostvarenje životnih ciljeva, neophodno da je izbori *ne budu* posledica determinanti koje su irelevantni sa moralnog stanovišta. Moralna irelevantnost se utvrđuje namernim izborom okolnosti u kojima donosite životnu odluku. Niko od nas nije birao porodicu ili klasu u kojoj će se roditi, te stoga takve okolnosti ne mogu da opravdaju nejednakosti. Drugim rečima, nejednakost u ishodima (npr. prihod, bogatstvo, socijalni i obrazovni kapital, zdravlje) može da se prihvati samo ako je posledica životnih izbora koji zanemaruju ovakve moralno

---

³⁴ EBRD, *Transition for All: Equal Opportunities in an Unequal World*. Transition Report 2016-2017. London, EBRD, 2016; Peragine, V. and Biagi, F. *Equality of Opportunity. Theory and Evidence*. Working Paper 7217. Washington DC: World Bank, 2015; Peragine, V. and Biagi, F. *Equality of opportunity: theory, measurement and policy implications*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.

irelevantne determinante izbora. (Ovu ideju je Rols pokušao da izrazi konceptom vela neznanja.)

Tek kada se ove determinante iznivelišu (kada se njihov uticaj „neutrališe“), moguće je prihvatiti nejednakosti u ishodima koje nastaju kao posledica nejednakosti u uloženom trudu (npr. broj sati posvećenih učenju ili radu, kvalitet obavljenog posla, izbor lakšeg ili zahtevnijeg zanimanja itd.). Egalitarizam stoji na stanovištu da su samo tako nastale nejednakosti opravdane.³⁵ Drugim rečima, životni izbori moraju da održavaju okolnosti koji su unutar naše kontrole. Okolnosti koje su van naše kontrole – porodica, etnička grupa, kasta, klasa, rod, starosno doba – nisu moralno bitne za životne izbore i učešće na tržištu, te prema tome ni za tržišne ishode. Država ima pravo da u takvim situacijama preraspodeli pristup resursima (zdravlje, obrazovanje, socijalnu pomoć, itd.) da bi poboljšala poziciju pojedinca koji su završili u lošijoj poziciji.

Predlozi i rešenja

Srbija je u 21. vek ušla politički poražena i ekonomski osiromašena. Svetska banka priznala joj je 2001. godine status najsiromašnije zemlje i, zahvaljujući tome, odobrila joj bespovratnu pomoć i zajmove pod povlašćenim uslovima. Pokrenuta je dalekosežna reforma poreskog sistema i socijalnih transfera, koja je sprovedena u skladu sa tada vladajućom neoliberalnom ideologijom oličenom u Vašingtonskom konsenzusu. Principi univerzalnih prava i jednakih šansi bili su prihvaćeni, ali u skladu sa Rolsovom definicijom prirodne slobode – formalno, ne i realno.

U domenu poreske politike standardni neoliberalni savet

---

³⁵ Barry, *Ibid.* 2005; Peragine & Biagi, *Ibid.* 2019

bio je da siromašne zemlje treba da se oslanjaju na indirektne poreze (kao što su PDV i akcize), te da poreske stope treba da budu niske, a poreska baza široka, sa što manje izuzetaka. Tako se lakše obezbeđuje dovoljan nivo javnih prihoda, ali je redistributivni potencijal poreza tada veoma nizak ili čak negativan. Kako porezi ne bi previše opteretili privredu, posebno je važna efikasnost u njihovoj distribuciji na razne socijalne transfere. Prema neoliberalnim preporukama, transferi koji se ne finansiraju iz doprinosa zaposlenih, kao što su novčana socijalna pomoć i dečiji dodatak, a eventualno i socijalna penzija, treba da budu precizno „targetirani“. Drugim rečima, trebalo bi da ih dobijaju samo oni kojima su zaista neophodni, idealno privremeno i u skromnim iznosima, kako ne bi ušli u klopku zavisnosti i siromaštva.

Ipak, domaći analitičari i kreatori poreske i socijalne politike u mnogo čemu otišli su i dalje od ovih za to vreme standardnih preporuka. Na jednoj strani, prihodi države povećani su iznad očekivanja. Mada su zvanične stope poreza i doprinosa smanjene, stvarne („efektivne“) poreske stope na rad zapravo su porasle, posebno za zaposlene sa nižim platama. Uspešno uvođenje PDV-a i stalni rast akciza takođe su popunili državnu kasu iznad očekivanja.

Na drugoj strani, smanjeni su socijalni transferi namenjeni siromašnim slojevima. Uslovi za dobijanje socijalne pomoći i dečijeg dodatka efektivno su pooštreni u dva navrata, 2001. i 2011. godine, njihovi iznosi određeni na niskom nivou, a propisano je usklađivanje samo za stopu inflacije, dok su plate i penzije rasle brže. Tako na socijalne transfere usmerene prema siromašnima i danas odlazi samo oko 0,5 odsto BDP-a, što je nekoliko puta manje u odnosu na prosek EU.³⁶

---

³⁶ Arandarenko, M. *Performance of Western Balkan economies*

Penzije, koje su pojedinačno ubedljivo najveći kontributivni transfer, „dekompresovane“ su 2003. godine kada su više penzije povećane srazmerno više od nižih. Povećanje viših penzija povećalo je udeo budžetskih dotacija penzijskom fondu, dok sa druge strane socijalne penzije nisu ni do danas uvedene.

Za svega nekoliko godina, Srbija je prestala da bude zvanično siromašna zemlja i preskočila je čak dva stepenika prema klasifikaciji Svetske banke – od siromašne preko zemlje nižeg srednjeg dohotka do zemlje višeg srednjeg dohotka, gde je ostala do danas. Paralelno, javna administracija veoma je ojačala svoj fiskalni kapacitet. Političku klasu koja upravlja prikupljanjem, raspodelom i direktnim trošenjem budžetskih sredstava od polovine 2000-tih raspolaže sa preko 40 odsto BDP-a javnih prihoda. To je iznad proseka OECD-a, samo nešto ispod proseka Evropske unije, ali više od većine novih članica EU. Ta „velika država“, tipična za bogate zapadnoevropske zemlje, čini Srbiju, zajedno sa samo još Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom, jedinstvenim slučajem globalno među zemljama srednjeg nivoa dohotka.

Sa otpočinjanjem tržišnih reformi i opisanih reformi poreza i socijalnih transfera počinje i naglo smanjivanje udela donje (siromašnije) polovine stanovništva u nacionalnom dohotku. To učešće dotaklo je dno u periodu 2010-2014. godine, kada je palo ispod 15 odsto. Do 2017. godine, verovatno pod uticajem mera fiskalne konsolidacije, došlo je do njegovog malog oporavka na oko 16 odsto, ali se istovremeno efekat redistribucije skoro sasvim izgubio. Između 2000. i 2017. godine, donja polovina stanovništva

---

regarding the European Pillar of Social Rights: 2021 review on Serbia.
Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research and
Regional Cooperation Council, 2021.

izgubila je četvrtinu svog učešća u nacionalnom dohotku, što je povećalo učešće gornje polovine za nekih 10 odsto.

Među evropskim zemljama, Srbija je u periodu 2007-2017 imala ubedljivo najmanje učešće donje polovine stanovništva u nacionalnom dohotku – u proseku malo ispod 15 odsto pre oporezivanja, uz minimalno povećanje posle oporezivanja – za samo 0,1 procentni poen.³⁷ Samo manji broj evropskih zemalja ima to učešće posle oporezivanja neznatno ispod 20 odsto, što sugerise da se već značajna tržišna nejednakost dohotka u Srbiji dodatno pogoršava posle javne intervencije kroz poreze i transfere. Uzrok tako velikoj dohodnoj nejednakosti treba tražiti u pravilima prikupljanja javnih prihoda i raspodele javnih rashoda. Srbija je zemalja u kojoj transferi ne povećavaju udeo u dohotku donje polovine stanovništva. To znači da se u Srbiji siromašnjoj polovini stanovništva vraća kroz transfere – penzije, socijalnu pomoć, dečije dodatke, naknade za porodiljsko odsustvo, ali i kolektivnu potrošnju – tačno onoliko koliko joj se uzima kroz poreze.

Pre nego što izložimo naše javnopolitičke preporuke u skladu sa konceptom jednakih šansi (koji smo redefinisali u delu II), korisno je objasniti zašto verujemo da preporuke redistributivne politike ne smeju da budu ciljane. U svom čuvenom radu Korpi i Palme postavili su i empirijski testirali „paradoks redistribucije“ sa tvrdnjom da ciljani socijalni transferi postižu manje uspeha u smanjenju siromaštva.³⁸ To je zato što većina društva nema udela u ciljanim transferima. Zbog toga Korpi i Palme zagovaraju „sveobuhvatni model“, koji

³⁷ Blanchet et al. *Ibid.* 2020

³⁸ Korpi, W. & Palme, J. "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries". *American Sociological Review*, Vol. 63(5), 661-687, 1998.

pruža i relativno velikodušnu podršku porodicama sa niskim primanjima, ali još uvek kroz sistem socijalnog osiguranja daje više onima koji su bolje stojeći u znak priznanja njihovog većeg doprinosa.

Među novim reformskim inicijativama koje se odnose na preraspodelu u Srbiji možda je najbliži duhu jednakih mogućnosti i logici sveobuhvatnog modela predlog koji je izneo Aleksić.³⁹ Ovaj predlog implicitno poziva na stvaranje velike interesne koalicije koja bi mogla da okupi oko 90 odsto stanovništva, koje će imati koristi od reforme.

Osnovni elementi našeg predloga, koji u nekim aspektima proširuje Aleksićev predlog (npr. u domenu razgraničenja između „kontributivnog“ i „transfernog“ dela penzija) i eksplicitnije je zasnovan na logici jednakih mogućnosti, jesu sledeći:

- Uvođenje direktne progresivnosti u oporezivanju dohotka sa umerenom najvišom poreskom stopom i proširenje nultog poreskog razreda na nivo minimalne zarade;
- Uklanjanje maksimalne granice za uplatu doprinosa za zdravstveno osiguranje, čime bi se smanjila regresivnost oporezivanja visokih dohodaka i obezbedila sredstava za bolji pristup zdravstvenim uslugama i bezuslovno univerzalno pravo na pun paket zdravstvenih usluga, uvažavajući da zdravlje pojedinca nije samo privatno, već i javno dobro;
- Uvođenje potpuno univerzalnih dečjih dodataka (moguće je i alternativno rešenje gde bi se podobnost proveravala samo u odnosu na bogatstvo), uz ukidanje ograničenja prava na dečji dodatak na više od četvoro dece;

---

³⁹ Aleksić, D. *Reforma poreza na dohodak građana*. Beč i Beograd: International Labor Organization and the Serbian Ministry of Labor. (U pripremi za štampu) 2022.

- Penzije treba da budu restrukturisane i proširene tako da se svaka penzija sastoji od doprinosnog i nedoprinosnog (transfernog) dela, odražavajući stvarne izvore finansiranja. Ovo bi uključivalo uspostavljanje socijalnih penzija, koje bi se isplaćivale svim sadašnjim penzionerima i starim licima iznad određene starosne dobi bez posebnih uslova (alternativno, uz test bogatstva).

Korišćena literatura

Aleksić, D. (2022). Reforma poreza na dohodak građana. [Income Tax Reform.] International Labor Organization and the Serbian Ministry of Labor. (Forthcoming)

Aligica, Paul Dragos & Anthony J. Evans. (2009). *The Neoliberal Revolution in Eastern Europe. Economic Ideas in the Transition from Communism*. Cheltenham: Edward Elgar.

Andreosso-O'Callaghan, B. Moon, W. Sohn, W. (eds.) (2022). *Economic Policy and the Covid-19 Crisis: The Macroeconomic Response in the US, Europe and East Asia*. London: Routledge.

Appel, H. & Orenstein, M. A. (2018). *From Triumph to Crisis: Neoliberal Economic Reform in Post-communist Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Appel, H., & Orenstein, M. A. (2016). "Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World?", *Comparative Politics*, 48(3), 313–331.

Arandarenko, M. (2021) *Performance of Western Balkan economies regarding the European Pillar of Social Rights: 2021 review on Serbia*. European Centre for Social Welfare Policy and Research and Regional Cooperation Council.

Arandarenko, M. i Pavlović, D. (2011). "Serbia: Equity and Efficiency. Hand in Hand". SEER – *Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*. Vol. 14(2), str. 169–184.

Arneson, Richard. (2013). Egalitarianism. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2013 Edition), Edward N. Zalta (ed.),

<<https://plato.stanford.edu/archives/sum2013/entries/egalitarianism/>>. (Accessed Jan 26, 2022)

Atkinson, A. (2015). *Inequality. What can be done?* Cambridge, Harvard University Press.

Barry, Brian. (2005). *Why Social Justice Matters*. London: Polity Press.

Begović, B., Matković, G., Mijatović, B. and Popović, D. (2008). *From Poverty to Prosperity: Free Market Based Solutions*. Beograd: Službeni glasnik and Center for Liberal-Democratic Studies.

Blanchard, O. Dornbusch, R., Krugman, P., Layard, R., and L. H. Summers. (1991). *Reform in Eastern Europe*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Blanchet, T. Chancel, L. and Gethin, A. (2020). *Why is Europe More Equal than the United States?* World Inequality Lab. Working Paper N° 2020/19

EBRD (2016) *Transition for All: Equal Opportunities in an Unequal World*. Transition Report 2016-2017. London: EBRD.

Frank, R. H. (2016). *Success and Luck. Good Fortune and the Myth of Meritocracy*. Princeton: Princeton University Press.

Ghodsee & Orenstein, M. (2021). *Taking Stock of Shock: Social Consequences of the 1989 Revolutions*. Oxford University Press.

Krastev, I. & Holmes, S. (2019). *The Light That Failed: Why the West Is Losing the Fight for Democracy*. New York: Pegasus Books.

Krugman, P. (2008). *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York: W. W. Norton.

Krugman, P. (2011). *End This Depression Now!* New York: W. W. Norton & Company

Korpi, W., & Palme, J. (1998). "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries". *American Sociological Review*, Vo. 63(5), 661-687.

Mankiw, Gregory, N. (2010). "Spreading the Wealth Around: Reflections Inspired by Joe the Plumber," *Eastern Economic Journal* 36, str. 295.

Milanovic, B. (2019). *Capitalism, alone: The future of the system that rules the world*. Cambridge: Harvard University Press.

Mirrlees, J. A. (1971). "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation." *Review of Economic Studies*, 38(114): str. 175-208.

Nozick. R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.

Okun, A. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Ostry, J. D., Loungani, P., and Furceri D. (2016). "Neoliberalism: Oversold?" *Finance & Development*. Vol. 53, No. 2, 38-41.

Parijs, P. v., i Vanderborght, Y. (2017). *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge: Harvard University Press.

Pavlović, D. 2016. Mašina za rasipanje para. *Pet meseci u ministarstvu privrede*. Beograd: Dan Graf.

Pavlović, D. 2022. *Money-Wasting Machine. Five Months Inside the Ministry of Economy*. Budapest and New York: CEU Press. (U pripremi za štampu)

Peragine, V. and Biagi, F., 2015. *Equality of Opportunity. Theory and Evidence*. Working Paper 7217. Washington DC: World Bank

Peragine, V. and Biagi, F., 2019. *Equality of opportunity: theory, measurement and policy implications*, EUR 29957 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, doi:10.2760/640390, JRC118542.

Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*. Cambridge: Harvard University Press.

Piketty, T. (2020). *Capital and ideology*. Cambridge: Harvard University Press.

Prabhu, J. (2021) *How Should a Government Be? The New Levers of State Power*. London: Profile Books.

Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Markets. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rawls, John (1971). *A Theory Of Justice*. Cambridge: Massachusetts: the Belknap Press of Harvard University Press.

Rosen, H. S. & Gayer, T. (2011) *Javne finansije*. Beograd: Ekonomski fakultet. (Prevod 9. izdanja)

Scanlon, T. M. (1982) „Contractualism and Utilitarianism“. U: Amartya Kumar Sen, Bernard Williams (eds.), *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge University Press, str. 103-128

Scanlon, T. M. (2017). *Why Does Inequality Matter?* New York: Oxford University Press.

Szelényi, Iván i Péter Mihályi, *Varieties of Post-communist Capitalism. A comparative analysis of Russia, Eastern Europe and China*. Leiden: Brill, 2019.

Tavits, Margit i Letki, Natalia, “When Left Is Right: Party Ideology and Policy in Post-Communist Europe”, *American Political Science Review*, vol. 103, issue 4, 2009, str. 555-569.

Varoufakis, Y., Halevi, J., i Theocarakis, N. J. (2011). *Modern Political Economics: Making sense of the post-2008 world*. London, Routledge.

Varoufakis, Y. (2013). *The Global Minotaur: America, Europe and the Future of the Global Economy*. Zed Books.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

338.22(497.11)"2000/..."
316.344.2(497.11)"2000/..."

АРАНДАРЕНКО, Михаил, 1963–

Na šta mislimo kada kažemo —. Reforma redistributivne politike u Srbiji posle 2000. godine / Mihail Arandarenko i Dušan Pavlović. – Beograd : Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Univerzitet, 2022 (Novi Sad : Sajnos). – 23 str. ; 18 cm. – (Edicija Trg)

Tiraž 100. – "Ova publikacija je nastala u okviru projekta 'Program stipendija Fondacije za otvoreno društvo' ... " —> kolofon.

ISBN 978-86-80484-97-6

1. Павловић, Душан, 1969- [аутор]
а) Економска неједнакост-- Србија-- 2000- б) Србија--
Економска политика-- 2000-

COBISS.SR-ID 65385481

