

## FISKALNI SISTEM REPUBLIKE SRBIJE U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EVROPSKOJ UNIJI

*Ivan Lovre\**, Fakultet poslovne ekonomije, Univerzitet Educons, Sremska Kamenica

*Jelena Jotić*, Fakultet poslovne ekonomije, Univerzitet Educons, Sremska Kamenica

**Sažetak:** Razlike u fiskalnim sistemima i elementima pojedinih poreza u državama članicama EU, državama pretendentima i državama kandidatima, dovode do prepreka slobodnom kretanju faktora proizvodnje i obavljanju prometa, što dovodi do fiskalno izazvanih distorzija, smanjuje efikasnu alokaciju resursa, rezultira u fragmentaciji tržišta i različitim oblicima ekonomske neefikasnosti. Analiza različitih puteva fiskalne integracije na kojima se zasniva Evropska unija ukazuje na kontroverze u načinima fiskalne integracije. S jedne strane, poreska neutralnost i efikasnost zahtevaju visok nivo fiskalne harmonizacije, dok na drugoj strani princip supsidijarnosti podrazumeva da svaka država članica zadržava nezavisnost u oporezivanju, a samim tim i pravo na fiskalnu konkurenciju. Fiskalni sistem Srbije je veoma diverzifikovan i komplikovan, te je potrebna dalja simplifikacija poreskog sistema i smanjenja velikog broja fiskalnih instrumenata i veći stepen decentralizacije u skladu sa principom supsidijarnosti, proklamovanim u Evropskoj uniji.

**Ključne reči:** fiskalni sistem, fiskalna harmonizacija, fiskalna politika, Evropska unija, fiskalna konkurencija, integracije, princip supsidijarnosti.

## FISCAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE EU ACCESSION PROCESS

**Abstract:** Differences in the fiscal system and the elements of certain taxes in the EU member states, countries- pretenders and candidate countries, lead to the barriers to the free movement of factors of production and transport. This leads to fiscally induced distortion, while reducing the efficient allocation of resources, and resulting in the fragmentation of the market and the different forms of economic inefficiency. Analysis of the different paths of fiscal integration on which the European Union relies, points to a controversy in the ways of fiscal integration. On the one hand, tax neutrality and efficiency require a high degree of fiscal harmonization and on the other hand, the

---

\* [ivan.lovre@educons.edu.rs](mailto:ivan.lovre@educons.edu.rs)

*principle of subsidiarity means that each member state retains independence in taxation, and is therefore entitled to fiscal competition. The fiscal system of Serbia is very diversified and complicated, and requires further simplification of the tax system and reduction of the large number of fiscal instruments and a greater degree of decentralization in accordance with the principle of subsidiarity, proclaimed in the European Union.*

**Key words:** *the fiscal system, fiscal harmonization, fiscal policy, the European Union, fiscal competition, integration, the principle of subsidiarity.*

**JEL classification:** *E62, E63, F36*

## 1. UVOD

Evropska unija, kao nova forma supranacionalne ekonomske i političke zajednice, proizvod je savremenog razvoja evropskih država i integrativnih procesa započetih polovinom XX veka. Evropski integrativni procesi dali su impuls, ali istovremeno bili i odgovor savremenim procesima globalizacije, ukidanjem nacionalnih granica i stvaranjem uslova za slobodan protok faktora proizvodnje. Tokom razvoja, evropski integrativni procesi razvijali su se primarno kao ekonomski integrativni procesi, prošavši mnoge faze razvoja, od carinske unije, preko zajedničkog do jedinstvenog tržišta, a koji su kulminirali uvođenjem evra i stvaranjem ekonomske i monetarne unije dvanaest država članica. Paralelno sa procesom produbljivanja ekonomskih integrativnih procesa, odvijalo se i njihovo geografsko širenje, tako da Evropsku uniju, od početnih šest država osnivača iz 1957. godine, sada čini dvadeset sedam država članica sa oko petsto miliona stanovnika.

Ekonomsku osnovu i suštinu Evropske unije čine veliko unutrašnje tržište, prostor bez državnih granica i ograničenja u slobodnom kretanju lica, roba, usluga i kapitala. U cilju stvaranja jedinstvenog unutrašnjeg tržišta, neophodno je eliminisati sve prepreke slobodnom kretanju faktora proizvodnje, zarad potpunog iskorišćenja prednosti velikog tržišta, posebno u odnosu na savremene konkurentne ekonomije, Sjedinjene Američke Države i Japan.

Jednu od bitnih prepreka ostvarivanju osnovnih sloboda Evropske unije predstavljaju i fiskalne prepreke između pojedinih država članica, država pretendenata, i država kandidata, s obzirom na jedinstveno tržište, što implicira eliminisanje razlika u fiskalnim sistemima država članica i ostalih zainteresovanih strana.

Razlike u fiskalnim sistemima i elementima pojedinih poreza u državama članicama EU, državama pretendentima i državama kandidatima, dovode do prepreka slobodnom kretanju faktora proizvodnje i obavljanju prometa, što

dovodi do fiskalno izazvanih distorzija, smanjuje efikasnu alokaciju resursa, rezultira fragmentacijom tržišta i različitim oblicima ekonomske neefikasnosti.

Fiskalna integracija, odnosno putevi smanjenja razlika između fiskalnih sistema država članica Evropske unije u cilju efikasnijeg funkcionisanja zajedničkog tržišta i daljih integrativnih procesa država kandidata u Evropsku uniju, predstavlja jedno od najaktuelnijih i najkontroverznijih pitanja daljeg toka, karaktera i suštine evropskih integracionih procesa. Pitanja izbora puta fiskalne integracije tiču se same ekonomske suštine Evropske unije i izbora između dva puta: regulatornog i neoliberalnog.

Na fiskalnom planu, regulatorni princip podrazumeva fiskalnu harmonizaciju, kao oblik regulisane, nadnacionalne i legislativne integracije fiskalnih sistema država članica, pretendenta i kandidata. Neoliberalni koncept, s druge strane, promovise fiskalnu konkurenciju, koja će na duži rok spontano dovesti do fiskalne integracije. Izbor načina fiskalne integracije ima značajne posledice na ukupnu ekonomsku politiku, socijalnu politiku, kao i na ukupne odnose država članica i država kandidata.

## **2. FISKALNI ASPEKTI EVROPSKIH INTEGRACIJA**

Evropska unija (EU), a posebno unutar toga Evropska ekonomska i monetarna unija (EMU), predstavlja u svetu jedinstvenu integraciju u kojoj se prilikom sprovođenja ekonomske politike kombinuje centralizovana monetarna politika i decentralizovane ostale makroekonomske i strukturne politike, od kojih se prvenstveno ističe fiskalna politika.

Kada se raspravlja o odnosu jedinstvene monetarne politike koju sprovodi ECB i nezavisnih fiskalnih politika zemalja članica, osnovni problem nastaje kod definisanja načina i mogućnosti usaglašavanja njihovih ciljeva. Osnovni cilj monetarne politike Evropske centralne banke je obezbeđenje stabilnosti cena na srednji rok, dok se nezavisnim fiskalnim politikama zemalja članica monetarne unije mora delovati na podsticanje rasta autputa. Kontroverznost navedenih ciljeva i gubitak monetarnog suvereniteta, ispoljenog u nemogućnosti autonomnog izbora instrumenata monetarnog regulisanja, kao što su devizni kurs i kamatne stope, otežava izbor optimalnog intenziteta instrumenata fiskalne politike. Postavlja se pitanje da li se prevazilaženje kontroverznosti ciljeva i ostvarivanje skladnog funkcionisanja monetarne unije, uz zadovoljavajući nivo blagostanja stanovništva njenih članica može ostvariti primenom budžetskih ograničenja ili diskrecionim fiskalnim politikama. Suviše izražena diskreciona fiskalna politika, sa prekomernim angažovanjem države u cilju podsticanja rasta autputa iznad njegovog prirodnog nivoa, može biti anulirano monetarnim angažovanjem ECB, tako da će konačni rezultat „trke“ između monetarne i fiskalne politike biti ravnoteža nivoa autputa i inflacije daleko ispod željenog

nivoa. U uslovima postojanja jedinstvene, nezavisne centralne banke angažovane na održanju stabilnosti cena, zbog nemogućnosti da se monetarnim instrumentima obezbede sredstva za pokriće naraslog budžetskog deficita, fiskalni autoriteti se odlučuju na povećanje poreza, što po pravilu vodi smanjivanju budućih outputa. Na taj način, visoko postavljeni cilj fiskalnih vlasti preobraća se u svoju suprotnost. Zbog toga prvi uslov da bi se izbegli negativni efekti na nivo outputa i inflacije i povećao nivo blagostanja jeste koordinacija između fiskalnih autoriteta zemalja članica monetarne unije i ECB.

Prema načelu supsidijarnosti, odgovornost za određeni segment fiskalne politike potrebno je dodeliti onom nivou vlasti koji će je najefikasnije izvršiti. Zbog centralizovane monetarne politike, te heterogenosti stabilizacionih ciljeva zemalja članica E(M)U, najefikasniji način za izvršenje fiskalne funkcije stabilizacije u EU je da se ona ostvaruje preko samostalnih fiskalnih politika zemalja članica E(M)U. Na taj način, poštujući načelo supsidijarnosti, potrebno je bilo uvesti određena fiskalna pravila koja bi koordinisala fiskalne politike zemalja članica. Stupanjem na snagu Pakta o stabilnosti i rastu, koji je svojevrsni nastavak Mاستrihtskih kriterijuma konvergencije, definisan je model decentralizovane fiskalne politike u EU.

Razvoj evropskih integracija kroz Evropsku uniju (EU) podrazumeva ne samo jačanje integracije s ekonomskog aspekta, odnosno jačanje zajedničkog (jedinstvenog) tržišta, nego i politički aspekt, što uključuje jačanje političke integracije zemalja članica i njihovih stanovnika. Preciznije, politička strana integracije odnosi se na jačanje unutrašnje politike EU u čemu fiskalni sistem, odnosno sistem javnih finansija EU ima izuzetno važnu ulogu.

### **3. FISKALNI SISTEM EVROPSKE UNIJE**

Izučavajući fiskalne aspekte i fiskalne odnose u EU potrebno je imati na umu nekoliko stvari. Prvo, postoji značajna razlika u izgledu i ulozi javnih finansija, odnosno fiskalnog sistema u EU u odnosu na pojedine nacionalne države članice EU. Drugo, javne finansije i javni sektor u svim razvijenim zapadnim ekonomijama čine značajan udeo u bruto domaćem proizvodu, bez obzira na istorijski otklon neoliberalne koncepcije od države u podsticanju privrednog rasta i razvoja. Imajući na umu ove činjenice potrebno je posmatrati budući razvoj evropske integracije, odnosno razvoj fiskalnog sistema EU. Poslednje, i možda najvažnije, fiskalni sistem EU ne može se u potpunosti posmatrati i izgrađivati u skladu sa teorijom optimalnih javnih finansija. Osnovni „javni“ instrument koji EU stoji na raspolaganju u sprovođenju svojih politika jeste regulacija, umesto zajedničke (jedinstvene) politike i/ili pozitivne integracije. Takav okvir političke intervencije ograničava razvoj klasičnog sistema javnih finansija, te uključuje teoriju javnog izbora u analizi i izgradnji fiskalnog sistema EU.

Politička i konstitutivna ograničenja koja se odnose na konfederacije, kao što je EU, determiniše da fiskalni sistem EU bude relativno mali i nerazvijen u odnosu na fiskalne sisteme „klasičnih“ nacionalnih država. U izgradnji fiskalnog sistema i fiskalnih odnosa u EU nije se mogla u potpunosti koristiti tradicionalna teorija javnih finansija. U Evropskoj Uniji je bilo potrebno izgraditi takve fiskalne odnose s kojima bi:

1. zemlje članice EU zadržale visok stepen političke i konstitutivne nezavisnosti;
2. supranacionalni ili konfederalni nivo vlasti imao bi samo one uloge koje su joj zemlje članice dodelile;
3. fiskalna pravila utvrđena na konfederalnom nivou ne bi bila u sukobu s onima na nacionalnom nivou;
4. unutar konfederacije trebala bi da funkcioniše monetarna unija.

U takvoj situaciji, mogućnost da se osnovne fiskalne funkcije snažnije centralizuju je bila slaba, posebno u ranim fazama integracije.

Struktura fiskalnog sistema EU svodi se na budžet EU, kao jedini instrument sprovođenja fiskalne politike sa centralnog, nadnacionalnog nivoa EU. Ostatak fiskalnog sistema se može posmatrati kao skup raznih pravila i dogovora preko kojih zemlje članice harmonizuju i koordiniraju ostale segmente fiskalne politike. To se prvenstveno odnosi na harmonizaciju oporezivanja i na koordinaciju stabilizacionih fiskalnih politika kroz Pakt o stabilnosti i rastu, te Mاستrihtske kriterijume konvergencije.

Uz budžet EU, kao drugi segment fiskalnog sistema EU možemo posmatrati usklađivanje (harmonizaciju) poreskih sistema. Nametanje poreza je u isključivoj nadležnosti vlada zemalja članica EU, a poreski propisi pripadaju nacionalnom poreskom sistemu određene zemlje članice. Ipak, budući da je članstvo u EU utemeljeno na međunarodnom ugovoru koji za članice sadrži razna prava i obveze, njihov poreski suverenitet je ograničen, odnosno podeljen je između EU i zemalja članica. U cilju jačanja zajedničkog unutrašnjeg tržišta, EU je raznim smernicama i drugim pravnim propisima uticala na formiranje poreskih sistema zemalja članica EU i na taj način fiskalnu harmonizaciju iskoristila kao alternativni pristup fiskalnom federalizmu.

Treći segment fiskalnog sistema EU ogleda se u koordinaciji stabilizacionih budžetskih politika zemalja članica putem fiskalnih pravila EU. Fiskalna pravila se pre svega odnose na Pakt o stabilnosti i rastu, ali i na Mاستrihtske kriterijume konvergencije. Okruženje koje je uticalo na razvoj današnjeg fiskalnog sistema EU, uticalo je i na koordinaciju budžetskih politika zemalja članica EU. U tom kontekstu posebno je naglašena potreba očuvanja fiskalne discipline unutar monetarne unije. Osnovni cilj Pakta je sprečavanje pojave prekomernih budžetskih deficita, sve u svrhu osiguranja fiskalne discipline, racionalnog

upravljanja javnim finansijama i očuvanja ekonomske stabilnosti unutar Ekonomske i monetarne unije (EMU). Način na koji se Pakt izvršava zasniva se na multilateralnom nadzoru budžetskih pozicija i na raznim procedurama u slučaju prekomernih deficita.

Fiskalni sistem i fiskalna politika EU jesu odraz izrazito snažnih i često suprotstavljenih interesa između stvaranja zajedničkog tržišta i jače političke integracije. To pitanje povlači sa sobom i drugu komponentu političko-ekonomske problematike, a to je odnos između centralnog nivoa EU i nacionalnih nivoa vlasti koje suštinski donose sve važnije odluke unutar EU.

#### **4. FISKALNA HARMONIZACIJA EVROPSKE UNIJE**

Jedinstveno tržište Evropske unije, zasnovano na slobodi kretanja roba, usluga, rada i kapitala, zahteva uklanjanje prepreka koje onemogućavaju ili otežavaju ostvarivanje ovih osnovnih sloboda, proklamovanih i normiranih Ugovorom o osnivanju Evropske unije. Razvoj evropskih integracionih procesa, kulminirao je stvaranjem Evropske monetarne unije i zajedničke valute – evra 1999. godine, povećao je i istakao značaj i međusobnu zavisnost nacionalnih ekonomija država članica i njihovih fiskalnih sistema i politika. Takođe, sa paralelnim razvojem ukupne integracije evropskog prostora, menjao se i stepen fiskalne integraciju u Evropskoj uniji (Jovanović, 2008, p. 17).

Specifičnosti fiskalnih sistema pojedinih poreza država članica Evropske unije, mogu dovesti do prepreka fiskalnog karaktera, čime se narušavaju osnovne slobode predviđene Osnivačkim ugovorima Evropske unije.

Fiskalni sistemi država članica Evropske unije svojim efektima utiču na formiranje relativnih cena kapitala, roba, usluga i rada. U otvorenim ekonomijama, ovi efekti se prenose na partnerske države, što zahteva određeni nivo fiskalnog usaglašavanja i kooperacije. Samo jačanje integrativnih procesa u Evropskoj uniji, neminovno dovodi do određenog stepena sužavanja fiskalne autonomije država članica, odnosno zahteva određene oblike fiskalne integracije.

Pod fiskalnom integracijom podrazumeva se smanjivanje bitnijih razlika između fiskalnih sistema i elemenata pojedinih poreza u državama članicama Evropske unije. Sama potreba za fiskalnom integracijom ne opredeljuje i način integrisanja, koji može biti (Jovanović, 2008, p. 23):

1. putem fiskalne harmonizacije;
2. putem fiskalne konkurencije;
3. različitim vidovima fiskalne koordinacije i kooperacije između država članica Evropske unije.

Fiskalna konkurencija u Evropskoj uniji ima za cilj da se do integracije dođe što je moguće pre, a da pravila budu uvedena nakon toga. Prihvatanje fiskalne konkurencije zasniva se na stavu da postoji prostor u kome će države članice vršiti fiskalnu integraciju kroz svoje sopstvene institucije i pravila, a da će nakon toga proizaći pravna pravila na nadnacionalnom nivou.

Fiskalna harmonizacija i fiskalna konkurencija postali su posebno osetljivo pitanje nakon poslednjeg proširenja Evropske unije maja 2004. godine i prijema deset novih članica, s bitno nižim stepenom ekonomskog razvoja i velikim razlikama u strukturi fiskalnih sistema, u odnosu na dotadašnje članice.

Pristup fiskalne harmonizacije zasniva se na pretpostavci da slobodna trgovina na jedinstvenom tržištu Evropske unije zahteva prethodno izjednačavanje politika i prakse u državama članicama, odnosno da integracija zahteva prethodno ustanovljavanje pravila o funkcionisanju fiskalnih sistema i profilisanja fiskalnih politika, u formi zakonom obavezujućih propisa za sve države članice. Fiskalna harmonizacija predstavlja proces normativnog usklađivanja elemenata pojedinih poreza između država članica Evropske unije, s ciljem eliminisanja ili smanjenja poreski izazvanih distorzija do kojih dolazi zbog prekograničnih ekonomskih aktivnosti na teritoriji Evropske unije. Harmonizacija poreskih pravila samo je jedan od formi fiskalnih integracija, najradikalnijeg i najkomplikovanijeg karaktera. Fiskalna harmonizacija podrazumeva stvaranje takvog ambijenta u kome je poreski obveznik suočen sa sličnim ili identičnim poreskim opterećenjem. To znači da harmonizacija poreskih elemenata dovodi do eliminacije fiskalne konkurencije (Jovanović, 2008, p. 23–25).

Fiskalna harmonizacija se može postići na više različitih načina (Jovanović, 2008, p. 23–25):

1. eksplicitna fiskalna harmonizacija – postoji u situacijama kada države članice Evropske unije postignu dogovor o ustanovljenju minimalnih poreskih stopa ili odluče da oporezivanje vrše po istoj poreskoj stopi;
2. implicitna fiskalna harmonizacija – postoji u situaciji kada države članice oporezuju dohodak svojih državljana zarađen u poreskim jurisdikcijama drugih članica Evropske unije;
3. pozitivna fiskalna harmonizacija – pod kojom se podrazumevaju različiti oblici fiskalne harmonizacije, kao i različiti oblici poreske koordinacije i saradnje;
4. negativna fiskalna harmonizacija – koja se manifestuje u zabranama onih ponašanja koje dovode do narušavanja četiri osnovne slobode na kojima počiva Evropska unija.

Ekonomisti često ističu da eliminisanje svih razlika između poreskih sistema država članica Evropske unije nije idealno rešenje, ukoliko su takve razlike

opravdane objektivnim faktorima. Sa ekonomske tačke gledišta sasvim je opravdano da države članice, koje su teritorijalno locirane na perifernim obodima Evropske unije, ili su po veličini male, usvajaju povoljne poreske režime, s ciljem kompenzacije nepovoljnog geografskog i teritorijalnog položaja.

## **5. HARMONIZACIJA FISKALNOG SISTEMA REPUBLIKE SRBIJE U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EVROPSKOJ UNIJI**

U junu 1993. godine šefovi država članica Evropske unije izrazili su spremnost za proširenje Evropske unije, uz uslov ispunjenja kriterijuma koji obuhvataju, kako ekonomske, tako i političke preduslove za članstvo. Prema tome, nove države članice moraju ispuniti sledeće uslove (Jovanović, 2008, p. 262):

1. stabilnost demokratija i njenih institucija (pravna država, višepartijski sistem i zaštita manjina);
2. tržišna privreda koja funkcioniše i koja može izdržati pritisak konkurencije na unutrašnjem tržištu;
3. sposobnost preuzimanja prava i obaveza koje proizlaze iz tekovina Evropske unije;
4. saglasnost s političkim ciljevima, kao i ciljevima ekonomske i monetarne unije.

Mastrihtskim ugovorom su definisani osnovni kriterijumi za uključivanje država članica u evropske integracije (Lovre, 2008, p. 53–62):

1. *Cenovna stabilnost.* Stopa inflacije ne sme da iznosi više od 1,5 procentnog poena od neponderisanog proseka u tri zemlje članice EU sa najnižom stopom inflacije. Stopa inflacije meri se indeksom potrošačkih cena u godini pre utvrđivanja ispunjenja kriterijuma za pristup monetarnoj uniji.
2. *Dugoročna kamatna stopa.* Dugoročna kamatna stopa na državne obveznice ne sme biti preko 2 procentna poena iznad neponderisanog proseka kamatnih stopa u tri zemlje članice sa najnižom kamatnom stopom.
3. *Devizni kurs.* Nacionalna valuta nije smela devalvirati u poslednje dve godine i da su njene fluktuacije u okviru fluktuacija u evropskom monetarnom sistemu.
4. *Fiskalni deficit.* Deficit državnog budžeta prema društvenom bruto proizvodu ne sme da iznosi više od 3 procentna poena.
5. *Državni dug.* Ukupan javni dug ne sme da iznosi više od 60 procentnih poena od iznosa jednogodišnjeg društvenog bruto proizvoda.

Predviđeno je da u izuzetnim slučajevima zemlja pristupnica EU koja ne ispunjava jedan ili dva kriterijuma može da bude primljena u Evropsku monetarnu uniju, ako se oceni da je kod svih kriterijuma postignut napredak u prethodnom periodu (Lovre, 2008, p. 53–62).



Za pripremu zemalja pristupnica EU za ulazak u Evropsku monetarnu uniju, odnosno za monitoring procesa konvergencije zadužen je Opšti savet Evropske centralne banke. Međutim, za kontrolu pridržavanja članica pravilima EMU, osnovan je 1997. godine Pakt za stabilnost i rast (Lovre, 2008, p. 53-62).

Situacija u fiskalnom sistemu Republike Srbije se od 2000. godine značajno poboljšala. Fiskalni deficit je relativno nizak – 2000. godine kretao se oko 3% BDP-a, da bi u 2013. iznosio 5.5%, što je posledica svetske ekonomske krize i govori da fiskalna održivost još uvek predstavlja izazov.

Javna potrošnja je visoka – oko 50% BDP-a u 2012. – i opterećena je ogromnim transferima iz budžeta u socijalne fondove. Za sada se još uvek sredstva iz privatizacije koriste za pokriće budžetskog deficita – drugim rečima, kapital se preliva u potrošnju. Kako gotovo da ne postoji prostor za realno smanjivanje javne potrošnje, ono se mora tražiti u rastu BDP-a. Potrebno je, međutim, promeniti strukturu javne potrošnje – smanjiti subvencije, transfere iz budžeta i izdatke za plate s ciljem povećanja investicija i otplate duga, a funkcionalno, povećavati učešće troškova za obrazovanje, a smanjivati izdatke za odbranu. Treba, takođe, otvoriti pitanje upravljanja javnom potrošnjom u celini sa gledišta odnosa republičkih i lokalnih vlasti. Veći stepen decentralizacije je u skladu sa principom supsidijarnosti, proklamovanim u Evropskoj uniji.

Konsolidovani javni prihodi iznose 42–43% BDP-a. Učešće javnih prihoda u BDP verovatno je nešto precenjen zbog potcenjenosti BDP usled slabijeg obuhvata privatnog sektora. Stoga, možemo zaključiti da je poresko opterećenje u Srbiji u odnosu na zemlje EU i druge evropske zemlje u tranziciji umereno. Ovaj zaključak može se doneti i poređenjem najvažnijih poreskih stopa u Srbiji sa zemljama EU i regionom.

Dakle, na prihodnoj strani glavni strateški pravac treba da bude povećanje ubiranja prihoda sve većim uključivanjem sive ekonomije u formalne tokove, a na strani rashoda promena strukture potrošnje.

Ključno pitanje je definisanje fiskalne politike na srednji rok. Prosečno poresko opterećenje iznosi oko 42% BDP-a, što u poređenju sa EU nije previsoko (prosek EU iznosi 40,5% BDP-a). Značajnija razlika je u strukturi poreza u ukupnim poreskim prihodima – u Srbiji fiskalni teret prevashodno pada na potrošnju – oko 49% javnih prihoda (u EU oko 30%), dok najmanje opterećenje trpi kapital od čijeg se oporezovanja stiže svega 7,5% prihoda (u EU obezbeđuje 20% ukupnih prihoda).

Sistem *akciza* u Srbiji takođe konceptijski ne odstupa značajno u odnosu na EU. Sužena je lista akciznih proizvoda i usvojena je dugoročna strategija akciza na cigarete, a akcizne stope se postepeno usklađuju sa EU.

*Porez na dohodak građana* u Srbiji je mešoviti – svi primaoci dohotka podležu seriji cedularnih poreza (odvojeno se oporezuju različiti prihodi), a određeni broj poreskih obveznika plaća i komplementarni godišnji porez na dohodak.

Ovakav sistem potrebno je zameniti globalnim (sintetičkim) porezom na dohodak građana, koji primenjuje većina zemalja članica EU. Sintetički porez oporezuje sve prihode koje ostvari poreski obveznik, bez obzira na prirodu primanja i izvore iz kojih oni potiču, jednim porezom čija je stopa obično progresivna. Za prelaženje na globalni sistem potrebno je pre svega unaprediti poresku administraciju.

Poreska osnovica kod *poreza na prihode od samostalne delatnosti* je u velikoj meri potcenjena, a čak više od 60% poreskih obveznika iz ove grupe se oporezuje paušalno. Potrebno je znatno pooštriti zakonski postavljene kriterijume za odobravanje paušalnog oporezivanja, posebno kad su u pitanju usluge u kojima se stvara značajna dodata vrednost.

Dohodak individualnih poljoprivrednika se uglavnom zahvata *porezom na katastarski prihod*. Potrebno je sprovesti revalorizaciju katastarskih prihoda, a srednjoročna mera podrazumeva kompletnu inovaciju sistema oporezivanja dohotka iz poljoprivrede kroz uvođenje poreza na ocenjeni dohodak proizvođača.

Radi izbegavanja dvostrukog oporezivanja prihoda od kapitala, potrebno je reformisati sistem oporezivanja. Kada je reč o oporezivanju dividendi, najefikasnije rešenje bilo bi ili potpuno izuzimanje dividendi iz poreza na dohodak građana ili njihovo podvrgavanje konačnom porezu po odbitku, čija bi stopa bila znatno niža od trenutne efektivne stope od 10%. Analogno rešenje trebalo bi primeniti i na prihode od kamata.

*Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje* – zbirno opterećenje (bruto) plata je značajno smanjeno 2012. godine i iznosi 30%. Imajući u vidu izuzetno visok deficit u Fondu penzionog osiguranja zaposlenih, ali i činjenicu da je ova stopa opterećenja najniža u regionu (a na nivou proseka EU), nije realno dalje smanjivanje stope.

*Porez na dobit preduzeća* – u kasnijoj fazi pripreme za priključenje EU biće potrebna i određena usklađivanja ovog poreskog oblika sa preovlađujućim evropskim sistemom oporezivanja preduzeća.

*Porez na imovinu* – najveći problem kod ovog poreskog oblika predstavlja utvrđivanje vrednosti poreske osnovice, koji je potrebno potpuno inovirati, oslanjajući se na savremena svetska načela u njenom definisanju: zasnovanost na celokupnoj i kapitalnoj vrednosti nekretnine. Celokupnu vrednost nekretnine (uključujući i vrednost građevinskog zemljišta) biće moguće odrediti tek nakon sprovedene privatizacije gradskog građevinskog zemljišta u Srbiji (za šta je

potrebno usvojiti novi Ustav Republike), dok je kapitalnu vrednost nekretnina moguće utvrditi korišćenjem već ustanovljenih procena vrednosti nekretnine u slučaju poreza na prenos apsolutnih prava (lokacija, kvalitet, opremljenost objekta i sl.).

Preporuke u vezi sa promenama u fiskalnoj politici u narednom periodu:

1. Nastaviti tok reforme proširenjem poreske osnovice, učvršćivanjem i modernizovanjem Uprave javnih prihoda, sa posebnim naglaskom na ubiranje i kontroli prihoda s ciljem smanjivanja utaje poreza, tj. uključivanja sive ekonomije u formalne tokove. Ključni element poreske reforme je zapravo *reforma poreske administracije*. Jedan od važnih faktora neefikasnosti poreskog sistema i rasprostranjenosti sive ekonomije su institucionalne slabosti – neefikasni i nerazvijeni kontrolni mehanizmi (poreska administracija, inspeksijske službe...). Podaci pokazuju da su inspeksijske službe povećale efikasnost, ali i dalje postoje brojni problemi: nedovoljna informatička opremljenost, neadekvatna opremljenost inspektora na terenu, nepovezanost sa drugim inspeksijskim službama, odsustvo saradnje sa poreskim organima, nedovoljan broj zaposlenih, male plate inspektora, neodgovarajuća i zastarela organizacija. Izražena je potreba za edukacijom zaposlenih iz oblasti javnih finansija, ali i poreskih obveznika. Da bi postigli veću efikasnost poreske administracije potrebno je: reformisanje inspeksijskih službi, bolja opremljenost, obučenost, specijalizovana znanja, dogradnja informacionog sistema, preispitivanje broja zaposlenih, preispitivanje kaznene politike, formiranje kriterijuma za zapošljavanje, poboljšanje kontrole rada inspektora i povezivanje baza podataka različitih službi.
2. Koncipirati razvojni budžet, tj. preusmeravati deo javnih izdataka sa potrošnje na investicije.
3. Započeti prenos dela tereta socijalne zaštite sa države na privatni sektor (što će posredno uticati na razvoj finansijskog tržišta). Razvijati privatno penzijsko osiguranje.

## 6. ZAKLJUČAK

Jedinstveno tržište Evropske Unije, zasnovano na slobodnom kretanju roba, usluga, rada i kapitala, pretpostavlja i zahteva uklanjanje prepreka koje onemogućavaju ili otežavaju ostvarivanje ovih principa.

Fiskalna harmonizacija Evropske unije predstavlja jedno od fundamentalnih pitanja daljeg razvoja Evropske unije i predmet brojnih i kontroverznih stavova, kako ekonomske teorije i kreatora ekonomske politike, tako i političke prirode. Pre svega fiskalna harmonizacija je samo jedan od načina fiskalne integracije, najradikalnijeg karaktera, s obzirom da podrazumeva izmenu nacionalnih

poreskih propisa, u skladu sa komunitarnim pravom Evropske unije. Fiskalna integracija se osim fiskalnom harmonizacijom, može ostvariti i fiskalnom konkurencijom, koja na duži rok dovodi do postepenog fiskalnog usaglašavanja, kao i putem različitih oblika fiskalne kooperacije, koordinacije i usaglašavanja.

U koncipiranju i realizaciji fiskalne politike Evropske unije, postoji poseban problem i izazov u vođenju jedinstvene fiskalne politike prvenstveno zbog političkih i konstitutivnih ograničenja koja karakterišu jednu konfederaciju kao što je EU. Jedini zajednički, odnosno centralizovani instrument sprovođenja fiskalne politike EU jeste budžet EU. Budžet EU relativno je mali, ali značajan instrument sprovođenja fiskalne politike sa centralnog, odnosno nadnacionalnog nivoa EU. Zbog političkih i konstitutivnih ograničenja koja postoje u EU, on se po svojim karakteristikama bitno razlikuje od „klasičnih“ budžeta nacionalnih država. Složenost vertikalne strukture i političkog odlučivanja o fiskalnim pitanjima u EU, uslovljava da se redistribucija ograničenih sredstava zasniva na postizanju što veće ekonomske i socijalne kohezije unutar EU.

Analiza različitih puteva fiskalne integracije na kojima se zasniva Evropska unija ukazuje na kontroverze u načinima fiskalne integracije. S jedne strane, poreska neutralnost i efikasnost zahtevaju visok nivo fiskalne harmonizacije, dok na drugoj strani princip supsidijarnosti podrazumeva da svaka država članica zadržava nezavisnost u oporezivanju, a samim tim i pravo na fiskalnu konkurenciju.

U skladu sa dugoročnom spoljnopolitičkom strategijom Srbije, po kojoj je budućnost Srbije u evropskim integrativnim procesima, nedvosmislen je zaključak da je neophodno izvršiti harmonizaciju našeg ukupnog zakonodavstva, pa samim tim i poreskog zakonodavstva sa pravom Evropske unije, kao sastavnog dela aktivnosti u procesu pridruživanju Evropskoj uniji. Komparativno posmatrano poresko zakonodavstvo Srbije, u pogledu harmonizacije sa pravom Evropske unije zaostaje u odnosu na druge zemlje u tranziciji. Srbija je među poslednjim zemljama koja se uključuje u proces integracije u Evropsku uniju.

Fiskalni sistem Srbije je veoma diverzifikovan i komplikovan, te je potrebna dalja simplifikacija poreskog sistema i smanjenja velikog broja fiskalnih instrumenata, kao i veći stepen decentralizacije u skladu sa principom supsidijarnosti, proklamovanim u Evropskoj uniji.

Jedna od prepreka ulaska Srbije u Evropsku uniju predstavlja fiskalni deficit koji može nastati kao posledica aktuelne ekonomske krize, koji je, redukcijom javne potrošnje i smanjenjem državne administracije, neophodno uskladiti sa ograničenjem koje nameću Mاستrihtski kriterijumi.

Harmonizacijom fiskalnog sistema i fiskalne politike Srbije sa fiskalnom politikom Evropske unije, rukovodiće politički faktori koji su u proteklim godinama tranzicije, usled naglašenog ekonomskog i političkog populizma, bili jedna od prepreka integraciji Srbije u Evropsku uniju.

## **REFERENCE**

- Jovanović, A. (2008). *Fiskalna harmonizacija u Evropskoj uniji*. Niš: Ekonomika-Sven.
- Lovre, I. (2008). Uperedna analiza politike i prakse Evropske centralne banke i Narodne banke Srbije, *Škola biznisa*, 4.

*Primljeno: 17.01.2014.*

*Odobreno: 22.01.2014.*