



ФИСКАЛНА И ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА НЕСЕЛЕКТИВНИХ НОВЧАНИХ ИСПЛАТА ГРАЂАНИМА

1. Главни налази и препоруке

Неселективна подела средстава свим пунолетним грађанима (или свим пензионерима) лоша је мера економске политике коју би требало трајно напустити. Слично као у 2020. кад је свим пунолетним грађанима била пружена могућност да добију 100 евра једнократне помоћи из буџета, недавно усвојеним ребалансом предвиђа се и у 2021. неселективна исплата од 60 евра свим пунолетним грађанима (у две једнаке рате у мају и новембру) и још додатних 50 евра за све пензионере (у септембру).¹ Сврха ових мера у 2020. и 2021. је (по образложењу Владе) фискални подстицај повећању домаће тражње. Међутим, овакве мере су неефикасне и веома скупе – исплата 100 евра коштала је у 2020. години 72 млрд динара (610 млн евра), а мере из 2021. коштаће преко 50 млрд динара (440 млн евра). При том, буџет Србије не располаже средствима за њихово спровођење па се ови расходи финансирају задуживањем државе. Фискални савет већ је неколико пута током 2020. оценио да је исплата 100 евра свим пунолетним становницима Србије економски неоправдан и нерационалан начин трошења јавних средстава. Међутим, пошто се и поред тога сличне мере настављају у 2021. постоји опасност да оне постану уобичајена пракса домаће економске политике. Због тога у овој анализи износимо нешто детаљније економске аргументе и основне рачунице који показују неоправданост спровођења оваквих мера у Србији – уз чврсту препоруку да се с њима напokon престане.

За финансирање једнократних новчаних исплата становништву у 2020. и 2021. неопходно је веома велико задуживање земље од преко милијарду евра. Први проблем с неселективном исплатом новчаних средстава свим пунолетним становницима (уз додатак за пензионере) односи се на величину потребних средстава за њену реализацију. Будући да је исплата 100 евра свим пунолетним грађанима у 2020. коштала 610 млн евра, а сад се планира додатних 440 млн евра за сличне намене и у 2021. години – једнократне исплате становништву укупно ће коштати буџет у ове две године преко 1 млрд евра. Колико су то велика средства можда најбоље илуструју подаци да изградња читавог Моравског коридора од Појата до Прељине кошта око 800 млн евра, а да је изградња и опремање Клиничког центра Ниш коштало око 50 млн евра. Стога је оправдано питање да ли су толика средства

¹ Уз ово, у 2021. предвиђа се и један (много мањи) и усмеренији пакет по моћи само за незапослене и грађане на Косову и Метохији који је ипак специфичан и не представља толико велики фискални трошак па стога није део ове анализе.

могла да се уложе корисније, тј. да трајно побољшају квалитет живота у Србији уместо што се деле свим грађанима за потрошњу, укључујући и оне грађане којима оваква помоћ објективно није потребна. Још већи проблем је то што буџет Србије не располаже вишком средстава из којих би се финансирани ови издаци јер је он и без тих трошкова у минусу. То значи да сви порески обвезници прво морају да се задуже (уз камату) да би им се предвиђена средства уопште исплатила. Дакле, оно што грађани данас добијају кроз поделу 100 или 60 евра није поклон државе, већ ће сутра исти ти грађани добијени новац враћати с каматом из својих пореза. При том, требало би имати у виду и то да је јавни дуг Србије који тренутно износи скоро 60% БДП-а превелики (узимајући у обзир економску развијеност земље). Због релативно високог јавног дуга задуживање земље од преко милијарду евра за упитне економске политике нарочито је опасно.

Овакве дотације становништву имају тек незнатан утицај на убрзање БДП-а, а у буџет се враћа свега око 10% исплаћених средстава кроз повећану наплату пореза. Главна питања која постављамо у овој анализи односе се на то какви су економски, фискални и социјални ефекти усмеравања толико великих буџетских средстава на неселективне исплате грађанима. Анализа показује да је исплата 100 евра пунолетним грађанима утицала на убрзање БДП-а у 2020. од највише око 0,2% (а коштала је буџет око 1,3% БДП-а), док ће ефекти исплате 60 евра (и додатка од 50 евра за пензионере) на раст БДП-а у 2021. бити нешто мањи од тога. Такође, потрошена средства ни изблиза се не враћају у буџет кроз већу наплату пореза. Процењујемо да се тек око 10% потрошених средстава на овај начин вратило у буџет. Конкретније, од преко 600 млн евра који су потрошени за исплату 100 евра у 2020. у буџет се вратило кроз повећање ПДВ-а и акциза свега око 60 млн евра, а од око 450 млн евра који се планирају у 2021. у буџет ће се вратити тек око 45 млн евра. На крају, ово није добра мера ни из угла социјалне политике. Једнократним исплатама не могу се трајније решити проблеми неједнакости и сиромаштва који су по својој природи структурни (трајни) – а при том помоћ није добро ни дизајнирана јер не постоји оправдана мера социјалне политике у којој се иста средства дају и сиромашним и богатијим грађанима. Оцењени утицај исплате неселективне помоћи на убрзање привредног раста и буџетске приходе приказали смо у Табели 1, а у наставку текста приказаћемо основне анализе на основу којих смо дошли до ових процена.

Табела 1. Србија: Процењени утицај неселективних исплата становништву на повећање јавног дуга, убрзање привредне активности и повећање пореских прихода

Мера		2020	2021	
		100 евра пунолетним грађанима	60 евра пунолетним грађанима + 50 евра пензионерима	
Трошак буџета	млрд динара	72	50-52	
	% БДП-а	1,3	0,9	
	млн евра	610	440	
Ефекти	Повећање јавног дуга	процентни поени БДП-а	1,3	0,9
	Повећање пореских прихода	млрд динара	7	5
		% БДП-а	0,13	0,08
	Убрзање раста БДП-а	процентни поени	0,2	0,15

Извор: процена Фискалног савета на основу података Мфин и РЗС-а

2. Новчани трансфери грађанима: економски контекст и компаративна анализа

Србија је за сада једина земља у Европи која се одлучила за неселективне новчане трансфере свим пунолетним грађанима. Потреба за ублажавањем економских последица пандемије отворила је питање потенцијалних мера које би биле на располагању државама. Поред сета мера усмерених на привреду у циљу одржавање запослености и производње, у међународним дебатама разматрана је опција широкораспрострањене помоћи становништву. Основна идеја потиче од Милтона Фридмана који је још пре 50 година предлагао да централне банке дистрибуирају новац грађанима у циљу повећања агрегатне тражње – такозвани „новац из хеликоптера“.² Током Ковид-19 кризе идеја о подстицању тражње поново је актуелизована, али сад доминантно као мера фискалне политике тј. да се новац дистрибуира из државних буџета, а не централних банака. Новчани трансфери становништву разматрани су прошле године и у Европском парламенту, међутим, ниједна земља ЕУ се за њих није одлучила. Премда се у неким истраживањима поред Србије као примери земаља које су имале неселективне подстицаје грађанима наводе и Словенија и Албанија,³ ово би требало узети с резервом. Албански подстицаји по запосленом (укључујући и отпуштене раднике) од око 350 евра одговарају (по обухвату, сврси и буџетским трошковима) више програму финансирања минималне зараде у Србији, него подели новца свим пунолетним грађанима. Слично важи и за словеначке ваучере од 200 евра за подстицај туризма или помоћ коју су добили грађани са лошијим примањима,⁴ јер су ово видови новчаних давања за тачно одређене намене или групу људи. Дакле, Србија је једина европска земља која се за сада одлучила за давање 100 евра свим пунолетним грађанима у оквиру првог Програма антикризних мера у 2020. години, а сад се иста мера предвиђа и за 2021. само у нешто мањем износу од 60 евра (уз додатак за пензионере од 50 евра).

Исплата (таргетиране) новчане помоћи у САД потпуно је неупоредива са Србијом. САД су у оквиру првог пакета помоћи привреди и грађанима донеле одлуку о једнократној исплати по 1.200 долара свим грађанима који зарађују до 75.000 долара годишње (плус 500 додатних долара по детету), уз постепено смањивање износа за грађане с годишњим приходом до 99.000 долара.⁵ Новчани стимулуси у виду директних трансфера новца из буџета грађанима нису новост у САД, јер се ова пракса већ спроводила и током претходних економских криза 2001. и 2009. године. Међутим, постоје фундаменталне разлике у спровођењу овакве политике у САД и у Србији. Пре свега, економије САД и Србије тешко да се у било ком сегменту могу поредити. САД је велика и развијена економија (највећа економија на свету) која се задужује у сопственој валути и може и да штампа новац. Због величине економије фискалне мере усмерене на повећања приватне потрошње у САД могу у условима рецесије имати опипљив ефекат на подстицање привредног раста. Ово, међутим, не важи за мале и отворене економије попут Србије у којима се велики део тражње прелива на увоз и не подстиче у довољној мери домаћи

² Управо се Милтон Фридман сматра творцем термина „helicopter money“.

³ Анализа Бечког института за међународне студије (wiiw) „Economic Analysis and Outlook for CESE Europe „No Quick Recovery in Sight, with Coronavirus Risks Looming Large“, из новембра 2020. године.

⁴ Пензионери са нижим пензијама, примаоци социјалне помоћи, корисници дечијег додатка и друго.

⁵ Годишњи износ прихода од 75.000 долара у САД приближан је 1,5 просечне плате (а 99.000 долара нешто је мање од две просечне плате).

привредни раст. Као илустрацију ове тврдње довољно је упоредити податак да је учешће увоза робе и услуга у БДП-у САД свега 15%, а у Србији преко 60%. Такође, САД за разлику од европских земаља (и Србије) немају развијен јавни здравствени систем, што је додатни аргумент да се новац даје директно становницима.⁶ На крају, сама мера исплате новчаних средстава фундаментално се разликује у САД у односу на Србију. У САД се помоћ не даје свима већ су богатији грађани искључени из програма. Уз то, грађани САД који јесу квалификовани за помоћ добијају различит износ средстава у зависности од свог материјалног статуса (за разлику од Србије где се свима даје исто). Најсиромашнији грађани с већим бројем издржаваних лица добијају у САД вишеструко већу помоћ од боље стојећих грађана који немају издржаваних лица.

Истраживања показују да су се једнократни трансфери грађанима сада показали мање ефикасним него приликом претходних економских криза. Иако су примери САД и Србије неупоредиви, неки налази економских истраживања из САД јесу релевантни. Наиме, више истраживања сугерише да су пандемија и ограничења (кретања, конзумирање услуга) која је она донела знатно умањили економску ефикасност исплате једнократних трансфера домаћинствима. Прве налазе о употреби добијених новчаних средстава објавили су Којбиан, Городниченко и Вебер⁷, као и Бејкер са коауторима⁸ у радним папирима америчког Националног бироа за економска истраживања (енгл. *NBER*). Истраживање Којбиана и др. заснивало се на анкетирању домаћинства која учествују у редовним Нилсеновом истраживањима о домаћинствима (*Nielsen Homescan panel*) током јула 2020. године. Циљ је био да се испита у којој мери су (или ће) домаћинства новац определила за потрошњу, штедњу или плаћање дугова. Резултати су показали да је у просеку потрошено свега 40% трансферисаних средстава, што значи да су ефекти на агрегатну тражњу били релативно ограничени и доста мањи него у претходним кризама.⁹ Такође, структура потрошње показује да је јако мали део новца потрошен на куповину производа најпогођенијих индустрија (аутомобили, уређаји и слично), а да су се углавном куповала егзистенцијална добра (храна, кућна хемија и слично) чија је потрошња већ била скочила и пре добијених трансфера тј. да средства нису ишла у угрожене сегменте економије. Остатак добијених новчаних средстава домаћинства су равномерно расподелила на плаћање дугова и штедњу. Осим тога, показано је (очекивано) да постоје разлике у потрошњи домаћинства у зависности од њихових карактеристика, тј. да већи део добијених средстава троше домаћинства која имају новчаних потешкоћа (ниже образовање, већи број чланова, неактивни на тржишту рада).

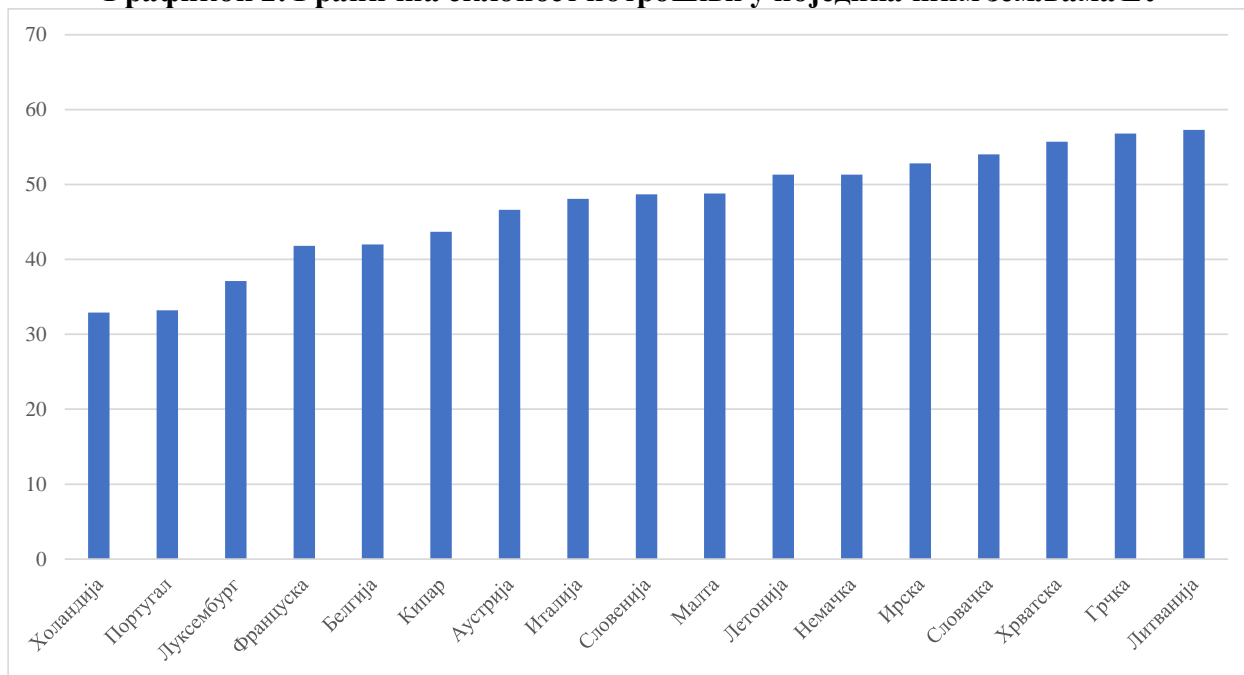
⁶ САД нису имале ни широко распрострањену помоћ у виду исплате минималаца за посленима, као што је био случај у Србији, па је и из овог угла директна помоћ грађанима имала више оправдања.

⁷ Coibion, O., Gorodnichenko, Y., Weber, M. „How Did U.S. Consumers Use Their Stimulus Payments?“, NBER Working paper, August 2020.

⁸ Baker, S., Farrokhnia R., Meyer S., Pagel, M. and Yannelis, C. „Income, Liquidity, and the Consumption Response to the 2020 Economic Stimulus Payments“, NBER Working paper, September 2020.

⁹ До веома сличних закључака долазе и Бејкер и други, иако је коришћен другачији метод истраживања.

Графикон 2. Гранична склоност потрошњи у појединачним земљама ЕУ



Извор: Централна банка Аустрије

Новчани трансфери у земљама ЕУ пресликавају се на повећање потрошње у распону од 33 до 57%. Средином прошле године објављено је истраживање¹⁰ о ефектима директних новчаних трансфера на потрошњу домаћинства у 17 европских земаља¹¹. Истраживање је рађено на основу микро података Европске анкете о финансијама и потрошњи домаћинства (*Eurosystem Household Finance and Consumption Survey*), у оквиру које је постављено хипотетичко питање колики део би домаћинство потрошило у наредних годину дана уколико добије неочекивани једнократни новчани износ у висини месечног дохотка. Дакле, циљ студије је био да се утврди гранична (маргинална) склоност потрошње домаћинства, а то значи за колико би се јединица повећала потрошња уколико се расположиви доходак повећа за 1 јединицу.¹² Резултати студије показују да се од добијене једнократне суме домаћинства у просеку потроше од 33% (у Холандији и Португалу) до 57% (у Литванији и Грчкој). Поред тога, анализом је такође потврђена негативна корелација између склоности потрошње и висине дохотка, што значи да се у домаћинствима с нижим дохотком већи део трансфера потроши него у домаћинствима с вишим дохотком.

¹⁰ Drescher, K., Fessler, P., Linder, P. „Helicopter Money in Europe: New Evidence on the Marginal Propensity to Consume across European Households“, радни папир Централна банка Аустрије из јула 2020. године.

¹¹ Земље Еврозоне и Финска, Хрватска и Естонија.

¹² Осим тога, постоји концепт просечне склоности потрошње показује колики део укупног дохотка домаћинство потроши – однос укупне потрошње према укупном дохотку домаћинства. Међутим, да би се утврдило како ће потрошња реаговати на промену (раст) дохотка у овом конкретном случају рачуна се гранична склоност потрошњи.

3. Утицај неселективних новчаних исплата грађанима на повећање приватне потрошње и на јавне приходе

Вероватно око 60% новчаних трансфера грађанима Србије током пандемије завршава у потрошњи. У Србији не постоје детаљна истраживања о томе како је становништво добијени новац из 2020. потрошило, а ни Анкета о потрошњи домаћинстава није спроведена током 2020. годину. Међутим, на основу горе поменутог европског истраживања могло би се закључити да су домаћинства у Србији у 2020. у просеку трошила око 60% директних новчаних средстава која су добила од државе. Наиме, Србија је мање развијена од европских земаља обухваћених истраживањем па би у редовним околностима вероватно преко 60% трансферисаних средстава домаћинствима завршило у потрошњи. Међутим, напомињемо да је европска студија рађена под претпоставком нормалних околности, тј. када су људи у могућности да регуларно конзумирају сва добра и услуге. Истраживања показују да се у околностима пандемије изазване вирусом Ковид-19 троши осетно мањи део трансферисаних средстава, пре свега услед немогућности да се поједине услуге користе (угоститељство, туризам, саобраћај и др), али и повећане неизвесности и одлагања куповине добара која нису преко потребна. Процена за Србију да је свега око 60% исплаћене помоћи коришћено за потрошњу има смисла и када се стави у контекст податка да је у САД око 40% трансферисаних средстава домаћинстава завршило у потрошњи – тим пре што су у САД више средстава добијали сиромашнији грађани који су склонији потрошњи.

Процењујемо да се тек око 10% средстава за исплату 100 евра грађанима у 2020. вратило у буџет кроз повећане пореске приходе – а сличан ефекат очекујемо и у 2021. години. У јавности се током 2020. често могао чути погрешан аргумент да је исплата 100 евра свим пунолетним грађанима била добра мера фискалне политике будући да се знатан део средстава вратио у буџет услед повећане потрошње становника. Чињенице, међутим, то не потврђују. На пример, наплата пореза на потрошњу (тј. ПДВ-а) у 2020. заправо је подбацила у односу на план који је направљен кад је дизајнирана наведена мера – што имплицитно потврђује да ефекат исплате 100 евра на повећање јавних прихода није био импресиван. И анализа из другог угла указује на то да исплата 100 евра није имала снажан ефекат на пореске приходе у 2020. години. Та мера коштала је буџет око 72 млрд динара, од чега процењујемо да је око 60% или око 45 млрд динара отишло у потрошњу. Уколико се претпостави да је структура потрошње током 2020. остала иста као пре кризе¹³ и да је све потрошено у легалним токовима, у том случају би ПДВ био повећан за 5-6 млрд динара, а акцизе за око 3 млрд динара. Нешто реалистичније претпоставке повлаче и мањи ефекат на наплату пореза тако да је највероватније повећање јавних прихода у 2020. услед исплате 100 евра пунолетним грађанима износило око 7 млрд динара или око 10% потрошених буџетских средстава. С великом извесношћу можемо претпоставити да и нова исплата планиране помоћи становништву која је планирана у 2021. такође неће имати велике ефекте на повећање пореских прихода – тј. да је њен домет у повећању јавних прихода вероватно око 5 млрд динара.

¹³ Уобичајено је да је учешће добара опорезованих по посебној (нижој) стопи ПДВ-а око 40%, а по општој стопи око 60%, што је нешто оптимистичнија претпоставка у условима Ковид кризе – у прошлој години вероватно је било веће учешће потрошње егзистенцијалних добара, која су добрим делом опорезивана нижом стопом ПДВ-а. Слично и за обрачун акциза коришћена је претпоставка да је у структури потрошње није промењено учешће издатака за дуван и нафтних деривата (гориво).

Постоје јаке макроекономске индиције да неселективни трансфери грађанима не погађају срж економских проблема изазваних здравственом кризом у Србији. По подацима РЗС-а приватна потрошња у Србији у 2020. јесте реално пала за 2,5%. Стога се можда на први поглед и може разумети економска идеја Владе да неселективном поделом средстава грађанима у 2020. и 2021. пружи фискални стимуланс повећању домаће тражње (управо тако је ову меру Влада и дефинисала). Међутим, важно је приметити да пад приватне потрошње није био изазван умањењем прихода већине становника Србије, већ другим разлозима. У 2020. просечна плата имала је реалан раст од 7,7%, пензије су реално порасле 3,7%, а број запослених смањен је свега за 0,2%. То значи да су реални приходи већине становника и током 2020. заправо имали раст, а не пад. Разлика у кретању прихода и потрошње становника Србије (раст прихода уз смањење потрошње) конзистентна је са налазима истраживања из САД која наглашавају економски значај ограничења кретања и ограничења у конзумирању робе и услуга, као и повећање штедње из предострожности услед високе макроекономске и здравствене неизвесности (ризик од губитка посла, разбољевања и друго). Пошто пад прихода домаћинстава очигледно није био главни генератор кризе у Србији то значи и да се на кризу не може ефикасно утицати тако што ће се свим пунолетним грађанима поделити по 100 или 60 евра. Макроекономски подаци за Србију заправо сугеришу да је пад прихода током здравствене кризе био фокусиран само на мањи део становника који је био снажно погођен, а да већина грађана није због кризе имала умањење расположивих примања. Задатак државе требало је онда да буде да управо такве грађане препозна и само њима помогне и то у износу који би могао да им обезбеди одређену финансијску сигурност (што једнократна исплата 100 евра сигурно не може).

До повећања штедње становништва није дошло из економски здравих и одрживих извора па се стога то не може тумачити као позитиван тренд. Будући да део средстава који је трансферисан грађанима није отишао у потрошњу то значи да је споредни ефекат неселективне исплате 100 (или 60 евра) и одређено повећање штедње становништва. Повећање штедње начелно је позитиван економски тренд, али у овом конкретном случају потребан је опрез у тумачењу. Наиме, средства из којих се финансира повећање штедње нису из одрживих извора јер су обезбеђена повећањем јавног дуга, тј. задуживањем свих пореских обвезника (с каматом). Да је до повећања штедње дошло из здравих и трајних извора, односно из вишка производње у односу на потрошњу – то би био добар економски тренд. Међутим, пошто су у овом случају средства за повећање штедње обезбеђена из кредита то није случај. Тај кредит порески обвезници ће у будућности враћати кроз порезе (и с каматом) кредиторима. Због тога је овакво повећање штедње привремено, скупо и нерационално и не може се тумачити као позитиван економски тренд.

4. Утицај неселективних новчаних исплата грађанима на убрзање привредног раста и на повећање јавног дуга у односу на БДП

Једнократна исплата средстава грађанима нема значајан утицај на подстицање привредног раста – у 2020. је вероватно допринела убрзању раста БДП-а за свега око 0,2%. Постоји велика економска разлика између потрошње јавних средстава за различите намене. Кад се буџетски новац нпр. улаже у изградњу инфраструктуре ангажују се запослени, оператива и грађевински материјали (који су углавном домаћег порекла), а као производ таквих улагања земљи остаје пут, пруга, мост и др. што онда и дугорочно утиче на повећање привредне активности. У случају повећања текуће државне потрошње попут неселективне исплате средстава пунолетним грађанима то, међутим, није случај. Као што смо показали један део ових средстава неће се потрошити, а оно што се потроши, у малим и отвореним економијама попут Србије, великим делом одлива се на увоз. Једнократно повећање потрошње услед ванредних прихода становника по дефиницији не може имати ни трајнији утицај на привреду јер његов ефекат траје само док се средства не потроше (за разлику од изградње физичке инфраструктуре која постаје трајан ресурс). Теоријска очекивања о веома малом утицају текуће државне потрошње на привредни раст потврђују и емпиријска истраживања по којима је утицај текуће државне потрошње на привредни раст земаља попут Србије или веома мали или је оцењен као статистички занемарљив.¹⁴ У најоптимистичнијем сценарију фискални мултипликатор, тј. јединични утицај текуће потрошње на повећање привредног раста Србије могао би да износи до 0,2, а вероватно је и нешто мањи од тога. То би значило да би исплата око 1,3% БДП-а из буџета за ову намену у 2020. могла да утиче на (привремено) убрзање раста БДП-а Србије од око 0,2 п.п. Пошто се за ове намене планирају нешто мања средства у 2021. и утицај на убрзања БДП-а биће мањи, процењујемо га на око 0,15 п.п. БДП-а.

Мале и отворене економије попут Србије не могу повећањем потрошње ефикасно стимулисати привредни раст. Као што је већ поменуто, утицај који трансфери новца становништву имају на подстицање економског раста фундаментално је различит у САД и у Србији. Економија САД се због своје величине може посматрати као релативно затворен економски систем јер је учешће увоза робе и услуга у БДП-у свега око 15%, док је у Србији учешће увоза преко 60% БДП-а.¹⁵ Дакле, овакви подстицаји који се дају у Србији добрим делом ће се прелити и на економије трговинских партнера земље. Овде је такође важно приметити и то да је и из угла подстицања привредне активности Србије било далеко боље да се средства дају само најсиромашнијим грађанима. Сиромашнији грађани имају већу склоност ка потрошњи производа домаћег а не увозног порекла. Ефекат на привредни раст Србије ни у том случају не би могао да буде трајан и велики – али био би свакако знатно већи у односу на садашњи модел по ком сви пунолетни грађани (и сви пензионери) добијају средства у идентичном износу независно од њиховог богатства.

Новчане исплате становништву приметно повећавају учешће јавног дуга у БДП-у (за преко 2 процентна поена). Исплата неселективне помоћи становништву у 2020. коштала је 610 млн евра, а у 2021. коштаће око 440 млн евра. Пошто се ове мере финансирају задуживањем земље, номинално повећање јавног дуга услед њиховог спровођења износиће 1.050 млн евра, тј. јавни дуг Србије био би за преко милијарду евра мањи да се оне нису

¹⁴ Видети на пример Петровић, П., Арсић, М., Нојковић, А. (2020). „Increasing public investment can be an effective policy in bad times: Evidence from emerging EU economies“, *Economic Modelling*, Vol. 94, стр. 580-597

¹⁵ Слични односи економија САД и Србије важе и кад се гледа само увоз потрошних добара.

спровеле. Економска мера јавног дуга, међутим, није његов номинални износ већ његово учешће у БДП-у. Због тога се у рачуницу мора укључити и утицај новог задужења на убрзање раста БДП-а. Овај прорачун нарочито је важан приликом изградње инфраструктурних пројеката из кредита јер се ту некад дешава да се БДП услед инвестиционих радова толико повећа да то потпуно компензује раст јавног дуга, односно да и поред новог задужења учешће јавног дуга у БДП-у уопште не порасте. Међутим, утицај неселективне исплате средстава становништву на убрзање привредног раста готово је занемарљив. У конкретном случају процењујемо да је повећање дуга земље за исплату 100 евра у 2020. утицало на убрзање раста БДП-а од свега 0,2 п.п. То значи да је повећање учешћа јавног дуга у БДП-у због ове мере у 2020. било тек незнатно мање од 1,3% БДП-а (колико су мере номинално коштале) и износило је 1,297 п.п. Дакле, мере неселективне исплате средстава становништву у 2020. и 2021. релативно снажно утичу на повећање учешћа јавног дуга у БДП-у (збирно за преко 2 п.п.). Ово је осетно и непотребно повећање јавног дуга, нарочито имајући у виду да јавни дуг Србије тренутно износи скоро 60% БДП-а што је превисок ниво дуга за земљу попут Србије.

5. Неселективна исплата (једнаких) новчаних средстава грађанима из угла социјалне политике

Једнократна помоћ становништву није добра мера социјалне политике и не може допринети трајном смањењу неједнакости и сиромаштва. Фискални савет је у октобру 2020. објавио извештај који је показао да исплата 100 евра сваком пунолетном грађанину није имала ни трајне ни значајне ефекте на смањење неједнакости и сиромаштва.¹⁶ Такође, у том истраживању показали смо да су се исти ефекти на смањење неједнакости и сиромаштва могли остварити таргетираним давањем само најсиромашнијим слојевима становништва уз велике буџетске уштеде (или да је исти потрошени новац могао далеко више да утиче на смањење сиромаштва и неједнакости да је био усмерен само тамо где треба). Потпуно исти закључци важе и за најављену меру од 60 евра (+ 50 евра пензионерима). Два су основна проблема са оваквим мерама из угла социјалне политике.

Први је то што су сиромаштво и неједнакост структурни проблеми који се не могу решавати једнократним мерама. Да би се остварили трајни ефекти на неједнакост и сиромаштво неопходне су трајне мере и реформе. За смањење неједнакости нека решења би се могла тражити у реформама пореске политике (нпр. већа прогресивност пореског система повећањем неопорезивог цензуса и увођењем пореских олакшица за издржаване чланове домаћинства). Осим тога, у Србији је висока неједнакост добрим делом последица неједнаке расподеле тржишног дохотка па би се знатни ефекти на смањење неједнакости могли постићи кроз побољшање услова образовања, привредног амбијента и слично. За трајно смањење сиромаштва требало би се ослонити на Регистар социјалне карте и систематски помагати свим породицама и појединцима који испуњавају одговарајуће критеријуме.

Други проблем с једнократним исплатама становништву из угла социјалне политике је то што се иста средства исплаћују и сиромашним и богатим грађанима Србије. Грађани са просечним и натпросечним примањима неће имати осетне користи од једнократних

¹⁶ Ефекти мере „100 евра пунолетним грађанима“ на неједнакост и сиромаштво (коментар студије Међународне организације рада и Европске банке за обнову и развој)“ из октобра 2020. године.

прилива реда величине 50-100 евра и емпиријска истраживања показују да ће ова средства добрим делом бити придодата штедњи. С друге стране, сиромашнији грађани, услед потешкоћа у финансирању основних животних потреба, једнократне приливе највећим делом искористе на додатну потрошњу. Дакле, и праведније и економски ефикасније било би да су се ограничена буџетска средства усмерила само на сиромашне – да помоћ добију само грађани којима је то потребно и највећи део средстава искористе.

Новчана помоћ свим пензионерима није била добра мера социјалне политике ни пре пандемије, што је случај и сада када криза траје. Сви пензионери у Србији ће, поред дотације за пунолетне грађане, примити додатну буџетску помоћ од по 50 евра у динарској противвредности. Укупан трошак ове мере износиће око 10 млрд динара (80 млн евра), што је нашло место у овогодишњем ребалансу у оквиру републичких трансфера ПИО фонду. Ради се о мери коју Влада континуирано имплементира најмање једном годишње још од 2016. године; од почетка пандемије, ово је трећа исплата тог типа што ће јавне финансије Србије у збиру коштати више од 200 млн евра.¹⁷ Фискални савет је више пута износио аргументацију због које сматрамо да ова мера није сврсисходна: највећи проблем с њом је то што социјални положај грађана није могуће утврђивати на основу њиховог статуса, а то у крајњој линији не би било ни економски оправдано. Процењује се да 100.000-150.000 старих људи у Србији нема никакву пензијску накнаду и они спадају у групу најугроженијих, иако нису квалификовани за овај вид помоћи. С друге стране, постоје пензионери са таквим материјалним статусом да им ова помоћ није неопходна. Лоша пракса вођења социјалне политике преко исплате пензија у Србији траје одавно (нпр. ранија исплата 13. пензије за одређену групу пензионера) и од ње би напослетку требало одустати, без обзира на то коју форму узима. Фискални савет практично од свог оснивања 2011. године указује на то да је сврха социјалне помоћи у томе да се ограничена буџетска средства исплаћују материјално најугроженијим грађанима, а да се висина пензија одређује на основу јасних и објективних економских параметара (године стажа, висина уплаћених доприноса, очекивани период примања пензије).

¹⁷ У 2020. већ је било исплаћено 4.000 динара пензионерима у априлу и 5.000 динара у децембру 2020. године. Влада ова давања (за разлику од 2021. године) није формално укључила у програм „фискалних подстицаја домаћој тражњи“ па смо их и ми ради упоредивости искључили из квантитативних анализа. Ниједан важан за кључак наших анализа не би се променио и да смо и ова средства укључили у анализе, осим што би укупан трошак мера у 2020. био још већи, за око 125 млн евра.