



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

АНАЛИЗЕ, СТАВОВИ И ПРЕДЛОЗИ

**АНТИКРИЗНЕ БУЏЕТСКЕ МЕРЕ ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ *COVID-19*:
ТРОШКОВИ, РЕЗУЛТАТИ И ПОУКЕ**

13. април 2022. године

Уводне напомене

Фискални савет према Закону о буџетском систему даје независну оцену мера економске политике коју предлаже Влада у циљу остваривања квантитативних фискалних циљева и може у било ком тренутку на своју иницијативу дати савет Влади о питањима која се односе на фискалну политику и управљање јавним финансијама (члан 92е и члан 92з). У овом документу Фискални савет анализирао је фискалне мере које су током 2020. и 2021. године предузете у циљу сузбијања негативних ефеката пандемије и оцењивао њихове ефекте на кључне фискалне и макроекономске агрегате.

Фискални савет је у складу са Пословником о раду Фискалног савета размотрио овај документ и о њему расправљао на седници одржаној 12. априла 2022. године. Седници су присуствовали председник и оба члана Фискалног савета, чиме је обезбеђен кворум за рад и одлучивање. Одлука о објављивању документа донета је уз сагласност већине присутних (два гласа „за“ и један уздржан).

САДРЖАЈ:

Резиме	3
1. ОСНОВНЕ МАКРОЕКОНОМСКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ COVID-19 КРИЗЕ У ЕВРОПИ.....	7
2. АНТИКРИЗНЕ ФИСКАЛНЕ МЕРЕ У СРБИЈИ: ВЕЛИЧИНА И СТРУКТУРА	11
3. УТИЦАЈ АНТИКРИЗНИХ МЕРА НА ДЕФИЦИТ И ЈАВНИ ДУГ СРБИЈЕ У 2020. И 2021. ГОДИНИ	14
4. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА АНТИКРИЗНИХ ПАКЕТА У СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА ЦИЕ....	15
4.1. <i>Компаративна анализа укупног пакета помоћи и по годинама</i>	15
4.2. <i>Структура антикризних пакета</i>	17
4.3. <i>Селективност антикризних мера</i>	20
4.4. <i>Компаративна анализа утицаја антикризних мера на дефицит и јавни дуг</i>	23
5. ПРЕЛИМИНАРНА АНАЛИЗА ЕКОНОМСКИХ ИМПЛИКАЦИЈА АНТИКРИЗНИХ ПАКЕТА.....	26
6. УТИЦАЈ АНТИКРИЗНОГ ПАКЕТА НА ПРИВРЕДНИ РАСТ СРБИЈЕ.....	31
7. ПРЕГЛЕД НАЈВАЖНИЈИХ РЕЗУЛТАТА	37
8. МЕТОДОЛОШКИ ДОДАТАК	40

Резиме

Свет је поново на прагу економске неизвесности и анализа фискалне политике из претходних година може да помогне Србији да нову кризу лакше поднесе. У економској историји ретки су периоди кад једна глобална криза настаје непосредно након претходне. У 2022, међутим, последице здравствене кризе нису се ни стишале, а пред вратима су нови економски проблеми услед рата у Украјини, уз високу и растућу инфлацију и енергетску кризу. Због тога је важно извући поуке из претходне две године – како би, у буџетском и ширем економском смислу, Србија у изазовним временима која следе што мање изгубила. Нове неизвесности ће, као и у недавној кризи, по свему судећи поново захтевати снажне буџетске интервенције. Тим пре појачава се императив одговорног вођења фискалне политике, а нарочито одговорности с којом се приступа програмима подршке привреди и становништву. Фискални савет овом анализом жели да допринесе објективном разумевању домета и ефеката буџетске подршке током трајања здравствене кризе. То је важно не само због уже стручног сагледавања фискалне политике у претходним годинама већ и да се идентификоване грешке не би понављале у периоду који следи.

Јавне финансије Србије поднеле су огроман терет током здравствене кризе од око 5,4 млрд евра. Пандемија изазвана вирусом *COVID-19* захтевала је снажно повећање буџетских расхода за здравство, али и за подршку угроженој привреди и становништву. Пакет фискалних мера који је спровела Србија током трајања епидемије био је веома обиман и укупно је коштао буџет чак 5,4 млрд евра, укључујући очекивано трошење у 2022. години. Средства за њега обезбеђена су задуживањем па је то био главни разлог због ког је јавни дуг Србије од краја 2019. до краја 2021. повећан за око 6 млрд евра. Фискални савет је у овом истраживању анализирао на шта су конкретно потрошена буџетска средства, колико је то било економски оправдано и ефикасно. Наши главни закључци су следећи: 1) спровођење снажних мера фискалне политике током трајања здравствене кризе јесте било оправдано; 2) међутим, мере које је спровела Србија биле су сувише неселективне и због тога нису биле потпуно економски рационалне. Релативно слични ефекти могли су се постићи и са 2 млрд евра мање потрошених буџетских средстава (и мањег задужења земље) – да су антикризне мере биле боље усмерене ка угроженим сегментима привреде и становништва.

Све европске земље спроводиле су издашне буџетске мере што је био исправан економски одговор на здравствену кризу. Најважнији задатак буџета током пандемије био је да непосредно финансира повећане трошкове здравственог система. Међутим, пандемија и с њом повезана епидемиолошка ограничења изазвали су и врло дубоке економске поремећаје европских економија, што је такође захтевало брз и снажан одговор фискалне политике – показало се, знатно већи него у претходним кризама. Поједностављено речено, носиоци извршне власти пред собом су имали два избора. Први је био да не задужују државу, тј. да привреду препусте деловању тржишних механизма и не спроводе велике буџетске интервенције. То би значило гашење једног дела предузећа којима је промет снажно пао током пандемије уз губитак великог броја радних места. Друга опција била је да се држава задужи како би се буџетским средствима субвенционисала привреда да премости период пандемије. Важећа перцепција од самог почетка ове кризе била је да је она изазвана привременим и спољним чиниоцима. Зато су се практично све европске земље у већој или мањој мери определиле за другу опцију – да буџетским новцем сачувају капацитете своје привреде током трајања кризе, по цену релативно снажног повећања фискалног дефицита и јавног дуга.

Снажне фискалне интервенције допринеле су да се европске привреде у веома кратком року опораве од дубоке рецесије. Пад БДП-а у 2020. изазван здравственом кризом износио је у ЕУ 5,9%. То се оцењује као најдубља рецесија земаља ЕУ још од

завршетка Другог светског рата, а свакако је најдубља од 1970. од кад се објављују подаци на овом нивоу агрегације. Међутим, с релаксирањем епидемиолошких ограничења, већ у другој половини 2020. отпочео је веома снажан економски опоравак. На нивоу ЕУ преткризни ниво производње из друге половине 2019. достигнут је већ у трећем кварталу 2021, на нивоу Централне и Источне Европе (ЦИЕ) у другом кварталу 2021, а у Србији већ у првом кварталу 2021. године. Овако брз опоравак свакако су помогле снажне фискалне и монетарне мере јер су оне спречиле да се први, изузетно снажан удар кризе прелије на велики губитак радних места, чиме је избегнуто да криза има други талас. Подаци о кретању запослености потврђују да је здравствена криза имала релативно мали утицај на тржиште рада, што је и био превасходни циљ мера фискалне политике. Пад броја запослених у 2020. на нивоу ЕУ био је за 20% мањи него у претходној кризи из 2009. године (иако је криза из 2020. била знатно дубља), а опоравак тржишта рада почео је врло брзо – већ у 2021. години. У претходној кризи на опоравак запослености чекало се неколико година.

Србија је за антикризни пакет мера дала, релативно гледано, 55% више средстава из буџета у односу на упоредиве земље ЦИЕ. Већи део овог извештаја посветили смо компаративним анализама различитих пакета антикризне помоћи у Србији и у земљама ЦИЕ. Ове анализе показују да је Србија током 2020. и 2021. за антикризне мере дала из буџета средства у висини 10,4% њеног БДП-а и по томе је била рекордер у односу на све друге посматране земље. Те земље су за своје пакете у просеку дале 6,7% БДП-а. Притом, Србија је више средстава од других издвојила за све три кључне компоненте антикризних пакета: 1) за ванредне издатке за здравство, у Србији је дато за 1,1% БДП-а више у односу на просек ЦИЕ; 2) за подршку привреди 0,6% БДП-а више; 3) за подршку становништву чак за 2,1% БДП-а више него у упоредивим земљама.

Већа ванредна давања Србије за здравство у односу на друге земље ЦИЕ била су неизбежна. Један део разлога за већа издвајања Србије за здравство током кризе може се објаснити методом обрачуна ових трошкова (у односу на БДП појединачне земље). Наиме, Србија је знатно мање економски развијена од просека земаља ЦИЕ. Због тога је при набавци стандардних медицинских средстава током пандемије (вакцине, лекови и друго) тај трошак за Србију био знатно већи у односу на њен БДП него у земљама ЦИЕ. Међутим, то није једини разлог због ког су у Србији ванредна издвајања за здравство у 2020. и 2021. износила 2,7% БДП-а (у односу на 1,5% БДП-а у ЦИЕ). Деценије недовољног улагања довеле су до тога да је Србија пандемију дочекала с недовољним капацитетима здравствених установа, недостатком потребне опреме, релативно ниским платама и мањком медицинских радника. Због тога су се у кризи појавили ванредни трошкови за изградњу и опремање ковид болница (што нису радиле друге земље ЦИЕ), као и ванредни трошак додатног запошљавања и релативно снажног повећања примања здравствених радника (то су радиле и друге земље ЦИЕ али у мањем обиму од Србије). Ипак, без обзира на узроке снажнијег повећања издвајања за здравство у односу на упоредиве земље (које би свакако требало анализирати), то је био приоритетан трошак током пандемије и држава је ова ванредна средства оправдано определила и потрошила.

Издвојена буџетска средства за подршку привреди јесу била превелика, али је још већи проблем њихова нерационална расподела. Главни циљ фискалних мера за подршку привреди био је да се спречи прекомеран пад запослености. Због тога је убедљиво највећи део буџетских средстава и у ЦИЕ и у Србији исплаћиван по запосленом (обично у вредности минималне зараде или дела минималне зараде). Уз то, поједине земље (укључујући Србију) додатно су спроводиле и неке друге мере попут одлагања или привременог ослобађања од пореза. Србија је за помоћ привреди током 2020. и 2021. дала нешто више буџетских средстава у односу на просек земаља ЦИЕ (4,8% БДП-а у односу на 4,2% БДП-а). Сматрамо да ова разлика није била оправдана, тим пре што је Србија због специфичне структуре своје економије била мање погођена кризом од других европских

земаља. Међутим, још већи проблем од величине издвојених средстава у Србији била је њихова лоша расподела. У земљама ЦИЕ у просеку је око 75% исплаћене државне помоћи било усмерено ка предузећима погођеним кризом (којима је промет пао у распону од 20-50%, или из нарочито погођених области, попут туризма). За разлику од њих, у Србији је мање од 10% средстава ишло таргетирано на нарочито погођене делатности (туризам, угоститељство, аутобуски превоз, рентакар и друго), а чак више од 90% средстава дељено је независно од угрожености предузећа. Тако се буџетски новац неоправдано одливао и на предузећа која уопште нису била погођена кризом (апотеке, достава хране, ИТ сектор и друго). Државе ЦИЕ су захваљујући бољем профилисању успеле да с нешто мање потрошених средстава дају знатно већу помоћ предузећима погођеним кризом.

Највећа мана антикризног пакета у Србији била је прекомерна и неселективна помоћ становништву. Након првог буџетског давања (100 евра свим пунолетним грађанима) из јуна 2020. године уследио је читав низ сличних мера, па је њихов трошак достигао огромних 1,9 млрд евра укључујући познате исплате у 2022. години. Друге земље ЦИЕ помоћ становништву усмеравале су првенствено на угрожене категорије. Конкретно, средства су давана незапосленима (готово све земље ЦИЕ), примаоцима најнижих пензија (Хрватска, Словенија, Црна Гора, Бугарска), корисницима социјалне помоћи (Црна Гора, Пољска, Литванија, Албанија), за покривање трошкова одсуства с посла ради неге члана породице оболелог од COVID-19 или због затварања школе (Чешка, Словачка, Пољска, Литванија), за обуку и преквалификацију (Хрватска, Бугарска, Северна Македонија, Литванија), за друге рањиве групе (Словенија, Северна Македонија, Летонија). Србија је, међутим, мерама обухватала и становнике који нису били социјално угрожени – запослене с редовним примањима, пензионере с изнадпросечним пензијама итд. Због тога је за помоћ становништву током 2020. и 2021. у Србији потрошено скоро четири пута више у односу на упоредиве земље. Ове очигледне и огромне разлике тек су један у низу аргумената којима Фискални савет већ годинама показује да је економски неоправдано задуживати све грађане Србије (с каматом) да би се та средства неселективно делила и онима који ни по једном критеријуму нису социјално угрожени. У октобру 2020. показали смо да је утицај ових мера на смањење неједнакости и сиромаштво веома мали и привремен; у мају 2021. да су ове мере економски неефикасне, тј. да је њихов утицај на убрзање БДП-а и повећање пореских прихода готово занемарљив. Ипак, упркос томе, неселективне исплате грађанима продужавају се и током 2022, при чему Влада није дала на увид ниједну кредибилну анализу која би показала економску и/или социјалну сврсисходност оваквих мера.

Процењујемо да је око 2 млрд евра могло да се уштеди (и толико мање порасте јавни дуг) да су мере биле боље фокусиране на угрожену привреду и становништво. Највећи део ових уштеда (1,4-1,5 млрд евра) могао се остварити код помоћи становништву. Да су за ту помоћ били коришћени исти критеријуми и опредељена иста средства као у другим земљама ЦИЕ, потрошило би се за ове намене свега око 500 млн евра уместо 1,9 млрд евра. За процену колико је могло да се смањи расипање средстава приликом исплате помоћи за привреду користили смо два метода. Први, нешто конзервативнији приступ своди се на једноставно поређење са издацима за исте намене упоредивих земаља ЦИЕ. Овај метод указује на то да су уштеде у Србији могле да буду бар 300 млн евра да је Србија за помоћ привреди определила слична средства као земље ЦИЕ. Међутим, подаци из АПР-а о пословним резултатима привреде током 2020. сугеришу да су уштеде заправо могле да буду двоструко веће уз добру селекцију угрожених предузећа. Објективан и технички изводљив критеријум за исплату помоћи могао је нпр. бити смањење промета од 20% у односу на преткризни ниво (управо овај критеријум користиле су неке од земаља ЦИЕ). У том случају Србија би за подршку предузећима потрошила нешто мање средстава од просека других земаља ЦИЕ, што је заправо разумна процена пошто је привреда Србије била приметно мање погођена кризом од других земаља ЦИЕ. Узимајући све наведено у обзир, процењујемо да је око 2 млрд евра, што је око 4% БДП-а, могло да се уштеди да су буџетска

средства била боље усмерена ка објективно угроженим сегментима привреде и становништва, а да притом раст БДП-а буде незнатно мањи.

У 2022. могућа је нова криза и Србији би сад веома добро дошла средства која су нерационално потрошена током пандемије. Економске кризе немогуће је предвидети. Некад се време између њих мери деценијама, а понекад се догађају у веома кратком интервалу. Овај последњи, редак сценарио управо би могао да се деси током 2022. године. Рат у Украјини уз већ присутну високу инфлацију и енергетску довшће до нове економске нестабилности европских земаља која би се практично надовезала на здравствену кризу. Премда се јавне финансије Србије и даље могу начелно оценити као стабилне, прекомерна и сувише неселективна потрошња из претходне две године била је погрешна. Не само што је због тога јавни дуг повећан за око 2 млрд евра више него што је било неопходно (тај дуг ће у наредним годинама враћати порески обвезници), већ су тако и непотребно умањени расположиви механизми економске политике у могућој новој кризи.

1. ОСНОВНЕ МАКРОЕКОНОМСКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ COVID-19 КРИЗЕ У ЕВРОПИ

Економску кризу услед пандемије *COVID-19* изазвао је егзогени шок а не структурни економски проблем, што је фундаментално разликује од претходних криза. Почетком 2020. године пандемија се раширила по свим европским земљама. Распламсавање вируса захтевало је стриктне епидемиолошке мере којима би се ограничили физички контакти међу људима. Убрзо је уследило ограничавање привредних делатности у којима су контакти међу људима најучесталији (угоститељство, туризам, авиосаобраћај и др), потом и редуковање производње у погонима са великим бројем људи. Оваква ограничења довела су до застоја у ланцима снабдевања, док је потпуно затварање појединих делатности водило заустављању њихове производње. Специфичност кризе *COVID-19*, дакле, лежи у томе што она није била изазвана структурним економским проблемима већ егзогеним чиниоцима – ограничењима како би се успорило преношење вируса. Поређења ради, претходна Светска економска криза 2008/2009 била је последица унутрашњих слабости као што су нагомилани структурни проблеми у домену финансијског сектора (системско потцењивање ризика, прецењен капитал банака, велике ванбилансне обавезе и слично).

Здравствена криза имала је врло неуједначен утицај на различите делатности и послове. Пандемија је неке привредне гране погодила веома снажно, неке незнатно, док су одређене делатности забележиле приметан раст.¹ Један од главних критеријума од којих је зависило да ли ће и у којој мери криза утицати на пословање био је интензитет физичког контакта на радном месту (с клијентима и/или међу запосленима). Други важан чинилац била је реакција потрошача/корисника у измењеним околностима, тј. да ли су они повећали или смањили тражњу за одређеним производима и услугама.² Тако су сектори који захтевају изражену директну интеракцију између људи и који се, до одређеног нивоа, могу сматрати неегзистенцијалним били највише погођени (туризам, авиосаобраћај, угоститељство, забава и рекреација). С друге стране, канцеларијски послови (саветодавне услуге, финансије, банкарство и информационе услуге) наставили су несметано да се одвијају, додуше у другачијим условима (рад од куће). На крају, постоје сектори који су услед раста тражње забележили повећан обим активности током пандемије, што је случај с производњом основних хемијских производа и животних намирница, медицинске и фармацеутске опреме и др.

Негативне економске последице кризе знатно више су осетиле земље чија је привреда имала велико учешће погођених сектора. Економске импликације пандемије међу земљама биле су врло хетерогене, што је директна последица специфичне природе актуелне кризе о чему је већ било речи. Примера ради, у 2020. години Црна Гора је забележила пад БДП-а од 15,3%, Шпанија 10,8%, док је Ирска, с друге стране, остварила раст од готово 6%. Ове разлике чврсто су повезане са њиховом привредном структуром.

¹ То је један од главних разлога зашто се она у литератури назива и секторском кризом. Видети нпр. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Quarterly report on the euro area. Volume 20, No 2 (2021)*, Ruscher, E.(editor), Pench, L.(editor), Salto, M.(editor), Publications Office, 2021

² Изражена макроекономска неизвесност и затварање појединих сектора условили су штедњу из предострожности, али и принуде. Укупна штедња у привреди била је већа него што су уобичајени нивои штедње у неизвесним ситуацијама, јер је део био условљен немогућношћу да се добра и услуге конзумирају. Раст штедње значао је и смањену тражњу домаћинстава за неегзистенцијалним производима (нпр. трајна потрошна добра), а привреде за инвестиционим производима. С друге стране, уочава се раст тражње за егзистенцијалним производима, основним хемијским производима, медицинским средствима, као и снажан раст тражње за производима и услугама информационих и телекомуникационих технологија, који су стварали нова техничка и софтверска решења за рад са дистанце, затим финансијским услугама итд.

Земље које су највише погођене имале су велико учешће туризма, угоститељства, саобраћаја, сложене производње у којој учествују произвођачи из већег броја земаља (нпр. аутомобилска, производња инвестиционе опреме). С друге стране, мање погођене земље биле су оне које имају веће учешће пољопривреде, прехранбене индустрије, фармацеутске и производње других есенцијалних добара.³ Осим тога, анализе су показале да одређени ефекат на остварену стопу привредног раста има природа тј. степен ригорозности приликом спровођења епидемиолошких мера, као и привредне околности у којима су земље дочекале кризу.⁴ Постоје, наиме, наговештаји да је пад привредне активности био већи у земљама у којима су мере биле стриктније (нпр. дуже потпуно затварање угоститељских објеката, ограничена мобилност грађана).

У години када је пандемија избила (2020) забележен је рекордан привредни пад европских економија, највећи у последњих неколико деценија. Земље ЕУ су у просеку у 2020. оствариле пад БДП-а од 5,9%, што је за 1,6 п.п више од 2009. године, а земље Централне и Источне Европе (ЦИЕ) које су упоредиве са Србијом забележиле су пад од 3,7%, односно за 0,7 п.п. више него у 2009. години (Табела 1). Србија припада мањој групи земаља које су током 2020. године оствариле мањи пад него у 2009. години.

Табела 1. Кретање основних макроекономских агрегата у кризи из 2009. и 2020. године за одабрани узорак земаља

	Криза 2009				Криза 2020			
	БДП (%)	Фискални дефицит (%) БДП-а	Запосленост (%)	Достизање преткризног нивоа БДП-а	БДП (%)	Фискални дефицит (%) БДП-а	Запосленост (%)	Достизање преткризног нивоа БДП-а
ЕУ	-4,3	-6	-1,8	2014Q4	-5,9	-6,9	-1,4	2021Q3
Евروزона	-4,4	-6,2	-2,1	2015Q2	-6,4	-7,2	-1,4	2021Q4
<i>Земље ЦИЕ11</i>								
Бугарска	-3,3	-4,4	-3,1	2010Q4	-4,4	-4,0	-3,6	2021Q3
Чешка	-4,7	-5,4	-1,5	2014Q2	-5,8	-5,6	-1,2	-
Естонија	-14,6	-2,2	-9,3	2015Q2	-3,0	-5,6	-2,3	2021Q1
Хрватска	-7,3	-6,2	-1,0	2019Q1	-8,1	-7,4	-1,2	2021Q2
Летонија	-14,2	-9,5	-13,1	2018Q1	-3,6	-7,4	-2,1	2021Q2
Литванија	-14,8	-9,1	-7,7	2014Q1	-0,1	-4,5	-2,0	2020Q4
Мађарска	-6,6	-4,7	-2,6	2014Q3	-4,7	-8,0	-1,3	2021Q2
Пољска	2,8	-7,3	0,5	2009Q1	-2,5	-7,1	-0,3	2021Q2
Румунија	-5,5	-9,1	-0,9	2014Q1	-3,7	-9,4	-1,6	2021Q1
Словачка	-5,5	-8,1	-2,8	2010Q1	-4,4	-5,5	-2,1	-
Словенија	-7,5	-5,8	-2,1	2017Q1	-4,2	-7,7	-0,5	2021Q2
Просек ЦИЕ11 (пондерисани)	-3,0	-6,9	-1,5	2011Q2	-3,7	-7,1	-1,2	2021Q2
Србија	-2,7	-4,2	-7,3*	2013Q1	-0,9	-8,0	-0,3	2021Q1

Извор: Евростат и РЗС

*Податак о паду запослености у Србији од 7,3% у 2009. вероватно последица тадашње непоузданости Анкете о радној снази. Наиме, Србија би по тим подацима имала пет пута већи пад запослености од просека земаља ЦИЕ иако јој је пад БДП-а био нешто мањи него у ЦИЕ

У циљу спречавања продубљивања кризе снажне интервенције економских политика биле су неопходне и начелно оправдане. Турбуленције у привредним токовима биле су нагле и изражене, посебно у првој половини 2020. године. Будући да су изазване утицајем егзогеног шока, а најважнији фискални и монетарни агрегати су у већини економија били стабилни пред кризу, успостављен је консензус да су снажне фискалне и монетарне интервенције оправдане и неопходне. С тога је, са циљем спречавања да

³ Скрећемо пажњу и на то да за поједине секторе није постојала правилност у кретању током кризе. Најочигледнији пример је грађевинска индустрија која је задржавала ниво додате вредности у Немачкој и Холандији, а забележила пад у земљама Јужне Европе (Шпанија, Француска, Италија). Извор: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Quarterly report on the euro area. Volume 20, No 2 (2021)*, Ruscher, E.(editor), Pench, L.(editor), Salto, M.(editor), Publications Office, 2021

⁴ За више детаља о налазима различитих студија о утицају ових чинилаца на макроекономске показатеље погледати Поглавље 5.

привремена криза прерасте у дугорочније посртање праћено великим губитком радних места и падом стандарда становништва, већина земаља одреаговала врло брзо, применивши добар део мера непосредно након избијања пандемије, што је био случај и са Србијом.

Пандемију је већина европских земаља дочекала са здравим јавним финансијама и релативно стабилним макроекономским параметрима. Просечан дуг у европским земљама на крају 2019. године износио је око 62% БДП-а, а само су се три земље издвојиле као високо задужене (Грчка 180% БДП-а, Италија 134% БДП-а, Португал 117% БДП-а).⁵ Уколико посматрамо само земље ЦИЕ, просечан дуг на крају 2019. године износио је 42% БДП-а. Уз то, већина земаља је годинама пре кризе бележила стабилне фискалне резултате – просечан фискални дефицит европских земаља у 2019. години био је свега 0,2% БДП-а, а у земљама ЦИЕ 0,5% БДП-а. На крају, инфлација је такође била ниска и стабилна – просечна годишња инфлација у 2019. години за европске земље износила је 1,6% и 2,5% за земље ЦИЕ, при чему су и каматне стопе биле су на историјском минимуму (блиске нули). Према томе, стабилност најважнијих макроекономских параметара пред кризу, заједно са здравим јавним финансијама и искуством из претходне кризе да не би требало дуго чекати са мерама,⁶ омогућили су да се правовремено и обимно реагује без претераних ризика да ће доћи до велике макроекономске нестабилности.

Последица снажне фискалне реакције земаља је бржи раст дефицита у поређењу с претходном (финансијском) кризом. У оквиру економског пакета мера углавном су већи део чиниле фискалне мере, које су подразумевале осетан раст јавних расхода и/или смањење јавних прихода, па су се као такве преливале на крајњи фискални резултат. У поређењу с кризом из 2009. године, фискални одговор у 2020. години у начелу је био снажнији (експанзивнији). У том смислу, у 2020. години у земљама ЕУ остварен је просечан дефицит од 6,9% БДП-а, а у земљама ЦИЕ 7,2% БДП-а, док је 2009. године дефицит у ЕУ био 6%, а у земљама ЦИЕ 6,2% БДП-а (погледати Табелу 1). Што се тиче Србије, у 2020. години остварен је дефицит од 8% БДП-а, што је за 3,8 п.п. више него 2009. године. Ова разлика указује на другачију перцепцију кризе из 2020. у односу на ону из 2009. године. Пошто је криза из 2009. била изазвана структурним чиниоцима, од самог почетка сматрало се да ће бити дуготрајнија, па су јавне финансије имале тенденцију да се постепено прилагођавају на измењене макроекономске околности. У случају кризе из 2020, међутим, перцепција је била да је она привремена па се антикризним мерама и повећању дефицита приступило нешто релаксираније.

Мере економске политике биле су брзе, издашне и начелно ефективне. Расположиви подаци показују да је опоравак производње био далеко бржи у односу на прелиминарна очекивања с почетка пандемије, као и у односу на кризу из 2009. године. У Табели 1. показана је разлика у кретању одабраних макроекономских агрегата у 2009. и 2020. години. Током пандемије, тј. кризе из 2020, преткризни ниво производње достигнут је већ током 2021, како у ЕУ тако и у ЦИЕ – практично за годину дана у просеку, у неким земљама чак брже. Свега две земље ЦИЕ (Чешка и Словачка) још увек нису достигле преткризни ниво, а Србија је обим производње из 2019. премашила већ у првом кварталу 2021. године. Насупрот томе, након избијања претходне кризе (2009. године) било је потребно много више времена да се ниво производње врати на преткризни. Конкретно, земље ЕУ су то учиниле тек у последњем кварталу 2014. године, тј. шест година после иницијалног шока; земље ЦИЕ нешто раније – у другом кварталу 2011. године, док је Србија то учинила у трећем кварталу 2013. године. Дакле, може се закључити да је производња током кризе из 2020. имала облик латиничног слова V, за разлику од претходне када је више личила на слово U или чак W (знатно спорији опоравак).

⁵ Ако би се ове три земље искључиле, просечан дуг преосталих европских земаља био је око 53% БДП-а.

⁶ У претходној кризи из 2009. године ЕЦБ је дуго чекала са реакцијом.

Главни циљ мера фискалне политике био је да се спречи прекомерни пад запослености – тиме и агрегатне тражње – и избегне негативна спирала, што је постигнуто. Циљ издашних фискалних мера био је да се обезбеди ликвидност приватном сектору како би се наставило с редовним исплатама зарада током трајања ванредних околности. Тиме је у великој мери спречено смањење запослености и агрегатне тражње као и евентуално продубљивање економске кризе.⁷ Подаци показују да је број запослених у европским земљама у 2020. имао осетно мањи пад у поређењу са 2009. годином, иако је пад БДП-а током пандемије био приметно већи (Табела 1). Осим тога, опоравак привреде започео је већ у другој половини 2020, а запослености током 2021. што није био случај у претходној кризи када је запосленост наставила да пада и у 2010, да би после тога њен опоравак био спор и неубедљив. Други важни циљеви фискалних интервенција током пандемије били су побољшање опремљености здравствених система и помоћ материјално угроженим сегментима становништва што је, такође, у највећој мери постигнуто.

Снажне антикризне мере фискалне политике биле су подржане и монетарном експанзијом. Уз издашне мере фискалне политике, током здравствене кризе дошло је до повећања експанзивности монетарне политике. Централне банке су смањиле каматне стопе, а штампана је и велика количина новца од стране ФЕД-а и ЕЦБ-а. Такође, омогућавано је привремено одлагање враћања кредита (тзв. мораторијум) и све то заједно подстакло је кредитну активност која је такође била важан механизам за ублажавање негативних економских последица кризе.⁸ Мере монетарне политике нису биле предмет овог истраживања.

⁷ Постојао је ризик да би у случају одложене реакције предузећа могла почети отпуштати раднике, што би имало вишеструке негативне ефекте и по питању радне снаге (ерозија људског капитала) и знатно успоравало будући опоравак.

⁸ Друга страна медаље високе фискалне и монетарне експанзије била је то да је агрегатна тражња порасла знатно брже од понуде што је покренуло инфлацију. Ово се није догодило након кризе из 2009. године.

2. АНТИКРИЗНЕ ФИСКАЛНЕ МЕРЕ У СРБИЈИ: ВЕЛИЧИНА И СТРУКТУРА

Пандемија се постепено примирује и то је добар повод да се утврди колико је држава потрошила на антикризне мере. Пандемија је Србију погодила у марту 2020. године, након чега је током 2020. и 2021. Влада донела низ мера за спречавање негативног утицаја на привреду и становништво. У почетним фазама било је важније брзо формулисати политике и спровести их по хитној процедури, док је детаљнији приказ пројектованих трошкова био у другом плану. Данас, две године касније, ситуација је другачија: већина антикризних мера је реализована, број заражених опада и очекује се примиривање епидемиолошке слике, тј. да наредни таласи неће бити ни приближно истог интензитета као у претходне две године. Због тога се може очекивати и да *COVID-19* више неће захтевати обимне буџетске интервенције, што је повод да подвучимо црту и утврдимо стварни трошак мера које су до сада спроведене.

Државни званичници по правилу наводе да је Србија за антикризне мере дала (огромних) 9 млрд евра, али је то прецењен износ. Један од разлога због којег је потребно утврдити стварни буџетски трошак јесте то што се у јавности могу срести непрецизне информације уз велико прецењивање буџетских трошкова предузетих мера. Пример је скорашња изјава више државних званичника да је Србија у протекле две године за ове намене издвојила скоро 9 млрд евра, тј. 18% БДП-а – што је преувеличано по више основа. *Прво*, у ову бројку укључен је укупан износ кредита привреди за које је држава издала гаранцију банкама, што ни изблиза није једнако буџетском трошку. Стварни трошак заправо постоји само у случају када поједина предузећа не врате кредит, а чак и тада држава не гарантује читав износ зајма већ само мањи део (конкретно, држава гарантује највише 25% укупних средстава које банке могу да пласирају привреди). Тако, од око 2,8 млрд евра кредита који ће према нашим проценама бити одобрени до краја 2022. године, могући фискални трошак процењујемо на максималних 70-100 млн евра, распоређених на више година.⁹ *Друго*, у процену званичника укључен је читав износ одложених пореза и доприноса из 2020. године (око 850 млн евра), што такође није терет који ће буџет стварно поднети. Наиме, већ током 2021. враћено је око половине одложених обавеза, док ће до краја 2022. године бити измирен и преостали блок. Стварни трошак за буџет у овом случају је само оно што је инфлација „појела“ до тренутка враћања (на одлагања се не плаћа камата) и део обавеза које нека предузећа неће бити у стању да измире – што процењујемо на 100 млн евра.¹⁰ *Треће*, у бројку која се у јавности саопштава у неким случајевима улазе планиране вредности мера а не њихова реализација, што такође доводи до прецењивања укупног трошка. Илустративан пример је исплата минималаца у 2021. години која је планирана за читав приватни сектор, али се за њу нису пријавила сва предузећа, па је извршење на крају било за око 20-25% мање од планираног.¹¹

Процењујемо да стварни трошак антикризних мера спроведених у периоду 2020-2022. износи око 5,4 млрд евра. Наше анализе показују да је стварни буџетски трошак мера које су до сада усвојене и реализоване осетно мањи од оног који се саопштава у јавности и да износи 5,4 млрд евра. У овај износ укључени су буџетски ефекти мера које су већ извршене у 2020. и 2021. години, а додали смо и исплате из 2022. које су се догодиле до

⁹ ММФ очекује већи буџетски трошак од око 140 млн евра, али процењујемо да је то превише конзервативна процена.

¹⁰ У складу са сличним проценама Канцеларије за буџетску одговорност, независне фискалне институције у Великој Британији, затим рачуницама Министарства финансија Србије, а одговара и уобичајеном степену наплате код јавних предузећа у Србији за струју, грејање, комуналије.

¹¹ Износ од 9 млрд евра који помињу државни званичници Србије као величину антикризног пакета пре би се могао тумачити као стимуланс економије, а не стварни буџетски трошак. Мада и у том случају износ је нешто прецењен зато што укључује планиране, а не потпуно реализоване мере.

тренутка писања овог извештаја, заједно са ефектима свих познатих мера за које ће новац тек бити исплаћен (нпр. других 100 евра помоћи младима који ће се исплатити у јуну 2022). Приказ мера са трошковима које доносе налази се у Табели 2, а кратко објашњење износимо у наставку.

Табела 2. Фискални трошак и структура антикризног пакета у Србији, млн евра

	2020.	2021.	2022.	Укупно 2020-2022
Укупан фискални трошак	3.700	1.308	372	5.380
Ванредна подршка здравству*	786	510	169	1.465
Помоћ привреди - пореске мере**	854	-399	-364	90
Помоћ привреди - буџетска давања	1.180	505	0	1.685
Новчана давања грађанима	742	677	491	1.910
Кредити преко Фонда за развој***	138	0	51	189
Буџетски трошак гарантованих кредита	0	15	25	40
<i>Pro memoria</i>				
Гарантовани кредити код банака (није буџетски трошак)	1.483	923	400	2.806

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија и других извора

* Процена ванредних трошкова за 2022. на основу буџета и претпоставке да пандемија јењава

** Ефекти пореских мера приказани су на нето бази – у годинама у којима привреда измирује одложене обавезе (2021. и 2022) бројеви имају негативан предзнак. Процена враћања одложених пореза у 2022. урађена је на основу извршења у 2021. години

*** Буџетски план за 2022. годину

Антикризна помоћ у Србији може се поделити на три велике целине – здравство, привреду и становништво. Број аката које је Влада усвојила током претходне две године како би ограничила негативне ефекте пандемије јесте велики, осетно већи него што је било уобичајено у преткризним годинама. Ипак, ако сагледамо крајње кориснике, политике се суштински свode на три сегмента: подршку здравственом систему, привреди и становништву.

- *Подршка здравству* обухватила је: 1) набавку медицинског материјала и опреме, лекова и вакцина, 2) изградњу ковид болница у Новом Саду, Крушевцу и Београду (Батајница), као и фабрику вакцина, 3) повећање плата медицинским радницима из 2020. и 2021. године, укључујући ковид додатке и једнократне бонусе, 4) повећање броја запослених, као и 5) повећана издвајања за боловања услед епидемије која иду преко РФЗО.
- *Помоћ привреди* подразумевала је: 1) одлагање пореских обавеза из 2020. године;¹² 2) буџетске субвенције за очување радних места у 2020.¹³ и 2021.¹⁴ години, као и неколико мањих видова секторске подршке за најугроженије сегменте привреде;¹⁵ 3)

¹² Одложено плаћање пореза на зараде и доприноса за приватни сектор током ванредног стања и за један додатни месец 2020. и одлагање пореза на добит за друго тромесечје 2020. године. Обавезе ће привреда измирувати на рате и то од 2021. до краја 2022. године.

¹³ Предузетницима, микро, малим и средњим предузећима три месеца исплате минималне зараде и још два додатна месеца исплате 60% минималне зараде; великим предузећима дотирано је 50% нето минималне зараде за време ванредног стања запосленима који су добили решење о престанку рада због пандемије.

¹⁴ Читавом приватном сектору (предузетници, микро, мала, средња и велика предузећа) по половина нето минималне зараде у трајању од три месеца.

¹⁵ За аутобуске превознике (600 ЕУР по аутобусу у трајању од шест месеци 2021. године), за туризам (350 ЕУР по кревету, 150 ЕУР по соби за градске хотеле у 2020. и у 2021. години + још један минималац за сектор

повољне зајмове преко Фонда за развој¹⁶ и 4) кредите које комерцијалне банке одобравају уз гаранцију државе (тзв. гарантну шему). Овде је важно напоменути – у нашој табели трошак пореских мера који је настао у 2020. умањен је за део који је враћен у буџет током 2021. године (око 400 млн евра), што је објашњење за предзнак (минус) у овом пољу. Аналогно томе, негативан предзнак среће се и у 2022. години у којој очекујемо додатно измирење одложених пореских обавеза, у вредности од нешто преко 360 млн евра. Кредите преко Фонда за развој у целини узимамо као неповратни трошак (претпоставка је да Фонд неће вратити новац буџету, него ће наставити да одобрава кредите привреди из враћеног новца), док је у трошкове гарантованих кредита ушао само део који ће држава морати да исплати у име несолвентних предузећа (40 млн евра за период 2020-2022. и 30-50 млн евра након 2022).

- *Помоћ становништву* је обухватила неколико циклуса исплате помоћи грађанима по различитим основама – пунолетнима, младима до 30 година, пензионерима, вакцинисанима и незапосленима.¹⁷ Највећи део ових исплата догодио се у 2020, 2021. и почетком 2022. године, мада постоје још неке исплате које би требало да се изврше током ове године.

Новчана давања грађанима не смањују се истим темпом као друге мере, па и у 2022. остају релативно велика. Након прве године кризе трошкови антикризног пакета су се релативно снажно смањивали. Преко две трећине укупних мера исплаћено је већ у 2020. кад се и десио највећи удар кризе на економију. Кад се посматрају појединачни сегменти, виде се, међутим, знатне разлике у динамици. Исплата субвенција за привреду опала је са 1,2 млрд евра из 2020. на 520 млн евра у 2021. и не планира се више у 2022. години. Ванредне дотације здравству такође су се снажно смањивале и у 2022. готово су пет пута мање у поређењу са 2020. годином. Једини изузетак јесте помоћ грађанима, која и у 2022. остаје веома висока – смањена је за свега 30% у односу на кризну 2020. годину (са 740 млн на 490 млн евра) за шта тешко може да се пронађе економска аргументација. У овом делу циљ је био да укажемо на трошковни и технички аспект антикризног пакета, док ће анализа утицаја на фискалне агрегате, компаративна анализа и оцена ефеката бити изнети у поглављима која следе.

угоститељства, туризма, хотелијерства и рентакар у 2020. и 2021. години), за пољопривреду (директна давања у виду субвенција + повољни кредити), помоћ спортским клубовима, самосталним уметницима и др.

¹⁶ Највећим делом кредити за ликвидност за предузетнике, микро, мала и средња предузећа са каматном стопом од 1% и роком отплате од 36 месеци у 2020. години, плус нова кредитна шема са ЕИБ-ом која почиње 2022. године. Мањи део ове кредитне шеме био је секторски опредељен: за туризам, угоститељство и путнички саобраћај.

¹⁷ Пензионерима (4.000 РСД + 5.000 РСД у 2020. години, 50 ЕУР у 2021. години, 20.000 РСД у 2022. години), пунолетнима (100 ЕУР у 2020. години, 30+30+20 ЕУР у 2021. години), младима (2х100 ЕУР у 2022. години), вакцинисанима (3.000 РСД у 2021. години), незапосленима (по 60 ЕУР на територији Централне Србије, 200 ЕУР за незапослене на КиМ).

3. УТИЦАЈ АНТИКРИЗНИХ МЕРА НА ДЕФИЦИТ И ЈАВНИ ДУГ СРБИЈЕ У 2020. И 2021. ГОДИНИ

Висок фискални дефицит у протекле две године највећим делом потиче од антикризних мера. Након што смо указали на трошковни аспект реализованих мера, прелазимо на анализу њиховог утицаја на фискалне резултате. Имајући у виду да још увек не знамо колики ће бити дефицит и јавни дуг у 2022. години, анализу смо базирали на познатим подацима за 2020. и 2021. годину. Србија је током кризе имала висок фискални дефицит – у 2020. од 8% БДП-а, а у 2021. од 4,1% БДП-а. Изражено у еврима, кумулативни дефицит опште државе за претходне две године износио је 5,9 млрд евра, што је снажан заокрет у односу на преткризни период када је буџет био приближно избалансиран.¹⁸ Имајући у виду да су антикризне мере у 2020. и 2021. години коштале буџет око 5 млрд евра (вид. Табелу 2), а да је збирни дефицит у те две године износио 5,9 млрд евра, закључујемо да су ванредна давања због пандемије била одговорна за највећи део негативног фискалног резултата – чине чак 85% дефицита из 2020. и 2021. године. Остатак дефицита направљеног у 2020. и 2021. последица је раста јавних инвестиција и пада привредне активности.

Добар аспект фискалних кретања у 2020. и 2021. години је то што је буџет, мимо ванредних мера, остао релативно стабилан. Друга страна чињенице да је 85% оствареног високог фискалног дефицита у претходне две године било непосредна последица спровођења антикризних мера је то да су редовни буџетски приходи и расходи током кризе остали релативно стабилни. Укупан дефицит државе у 2020. и 2021. без ванредних интервенција износио је око 900 млн евра. То одговара годишњем нивоу буџетског дефицита од око 1% БДП-а, што значи да је пандемија само у мањој мери утицала на основне, трајније трендове јавних финансија. Притом, знатан део овог минималног увећања структурног дефицита до ког је дошло током кризе може се приписати повећању јавних инвестиција, што је најпродуктивнији вид буџетске потрошње који уједно представља и добру антикризну политику. С друге стране, највећи буџетски расходи – плате у државном сектору и пензије – били су под контролом и практично су остала на нивоу из 2019. године.¹⁹

Јавни дуг је током пандемије порастао за 6 млрд евра, што је рекордно висок раст у периоду од две године. Јавни дуг опште државе је од краја 2019. до краја 2021. године порастао за око 6 млрд евра, тј. са 24,4 млрд евра на 30,5 млрд евра. Ово повећање приближно одговара оствареном буџетском дефициту у посматраном периоду, који је, као што смо већ поменули, снажно увећан услед ванредних антикризних мера. Поменути скок јавног дуга од 6 млрд евра представља, историјски посматрано, највећи апсолутни прираст у периоду од две године (подаци се објављују од 2000. године). Поређења ради, највећи прираст дуга у прошлости догодио се у 2011. и 2012. години (5,6 млрд евра кумулативно), што је приморало државу да недуго потом почне са спровођењем фискалне консолидације.

Посматрано у односу на БДП, јавни дуг не бележи толико драстичан скок због солидног привредног раста, убрзања инфлације и реалне ап्रेसијације динара. Уколико се јавни дуг стави у однос са БДП-ом, слика је нешто другачија – расте са 52,8% БДП-а у 2019. на 57,1% БДП-а у 2021. години. Другим речима, релативни прираст јавног дуга износио је свега 4,3 п.п. БДП-а, иако је у истом периоду кумулативни дефицит износио преко 12% БДП-а. Разлог због којег је јавни дуг Србије у БДП-у порастао толико мало јесте то што је БДП Србије за две године кумулативно реално порастао за 6,5%, али је значајну улогу одиграло и убрзање инфлације и релативно снажна реална ап्रेसијација динара која је од 2019. до краја 2021. износила 4%.

¹⁸ Србија је 2017-2019. остваривала благи суфицит, реда величине 30 млн евра годишње (око 0,5% БДП).

¹⁹ Конкретно, плате су порасле за 0,5 п.п. БДП-а на крају 2021. у односу на 2019. годину, а издвајања за пензије су у исто време опала за 0,6 п.п. БДП-а.

4. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА АНТИКРИЗНИХ ПАКЕТА У СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА ЦИЕ

4.1. Компаративна анализа укупног пакета помоћи и по годинама

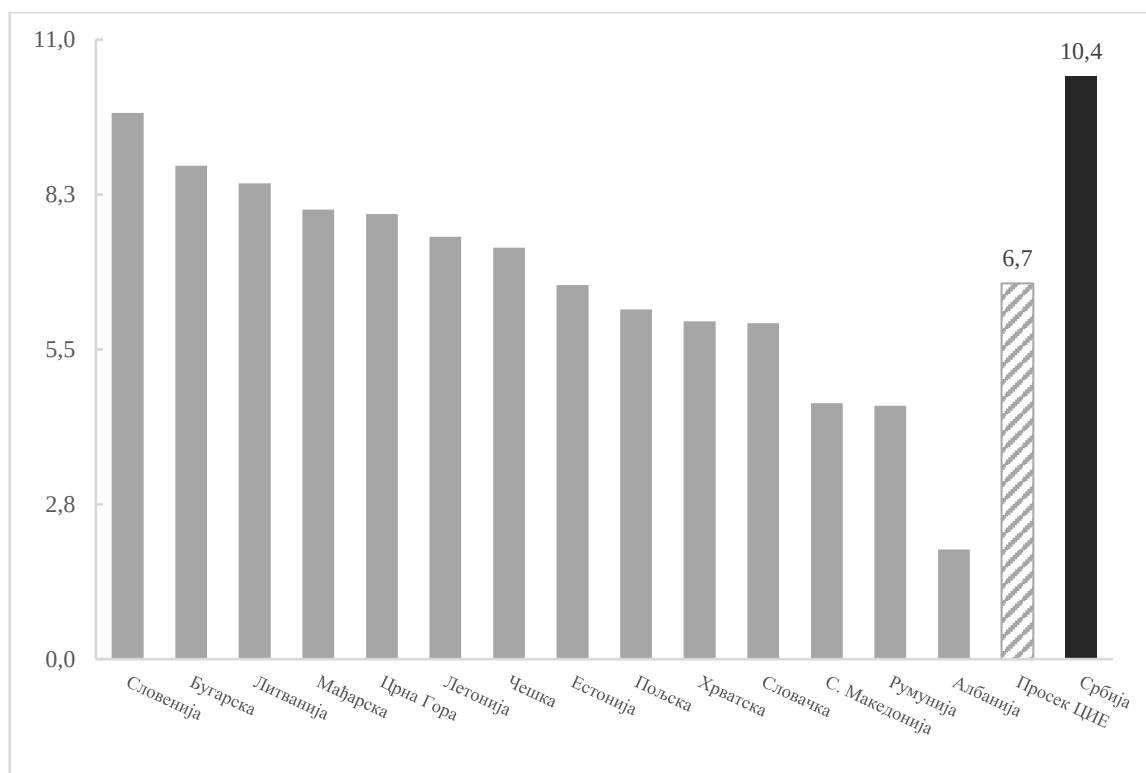
Србија је на антикризне мере у 2020. и 2021. години, релативно посматрано, потрошила осетно више буџетских средстава него земље ЦИЕ. Спровођење компаративних анализа пакета помоћи показало се као веома захтеван задатак. Појединачне земље користиле су другачије методолошке приступе у књижењу различитих инструмената подршке а глобалне базе података (нпр. база ММФ-а о антикризној помоћи по земљама) имају одређена техничка ограничења. Због тога смо за потребе овог истраживања сваку земљу ЦИЕ, укључујући земље Западног Балкана²⁰ и неколико највећих економија развијене Европе, појединачно анализирали и прилагодили њихов пакет мера како би био упоредив с подацима за Србију.²¹ За више детаља о методологији коју смо применили видети посебан додатак на крају овог документа. Током претходне две године, Србија је у оквиру мера за ублажавање негативних последица пандемије кумулативно издвојила чак 10,4% БДП-а и тако за преко 50% премашила просек земаља ЦИЕ који износи 6,7% БДП-а (Графикон 1). Наш пакет, притом, не само да је био већи од просека региона, већ је био већи и у односу на све друге земље појединачно (најближе нама су Словенија са 9,7% БДП-а и Бугарска са 8,8% БДП-а).²² С обзиром на то да је Србија била рекордер по укупном трошку антикризних мера у ЦИЕ, намеће се питање да ли је наш пакет био рационалан, тј. да ли је његов обим (и у којој мери) одговарао износу средстава који је неопходан да се сузбију негативни ефекти пандемије – или је био непотребно већи. Већ на овом нивоу могло би се наслутити да је наш пакет био предимензиониран; наиме, пад БДП-а Србије у претходне две године био је осетно мањи него што је то био случај у другим европским земљама, због чега би се могло очекивали да ће Србија мање потрошити за сузбијање негативних ефеката кризе од других земаља, а не више. Више речи и квантитативних показатеља о овоме биће у Поглављу 6.

²⁰ У даљем тексту појам ЦИЕ укључиваће углавном и земље Западног Балкана

²¹ За ово смо користили податке релевантних државних органа (министарстава финансија) појединачних земаља, а када они нису били доступне, користили смо друге званичне изворе најновијег могућег датума као што су документи ММФ-а (нпр. *Article IV* у којем се више пута годишње оцењује макро-фискални оквир земаља које имају аранжман са овом институцијом), Европске комисије и др. Имајући у виду да смо серију података за земље ЦИЕ састављали из посредних извора који нису увек били довољно детаљни, могуће је да постоје мање непрецизности.

²² Србија, Словенија и Бугарска су имале релативно сличан пакет мера али су имале веома различито кретање БДП-а током кризе. Ово је прва индикација да антикризне мере (иако су неспорно имале утицаја на привредну активност) нису биле доминантан чинилац који је дефинисао кретање БДП-а у 2020. и 2021. години.

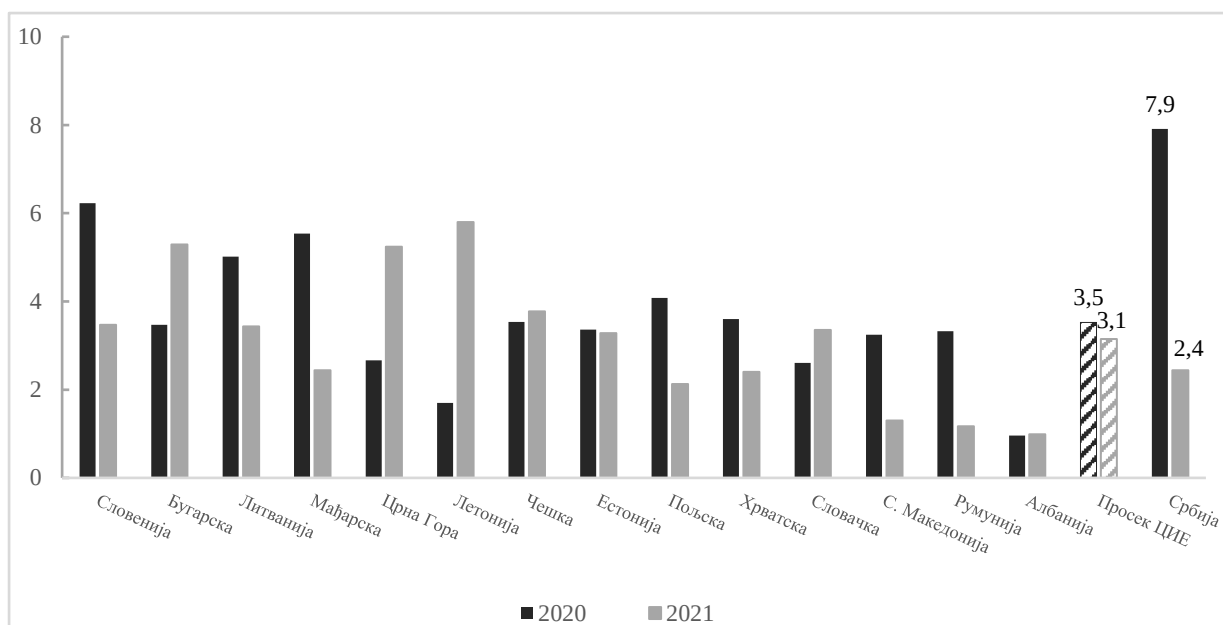
Графикон 1. Фискални трошак антикризних мера у 2020. и 2021. години, у % БДП



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС, ММФ, Евростата и др.

Највећа разлика у издвајањима за антикризне мере у односу на ЦИЕ направљена је у 2020. години. Србија је први пакет усвојила непосредно након избијања пандемије (крај марта 2020), што одговара тренутку у којем су и друге земље то учиниле. Ако погледамо реализацију трошкова по годинама (Графикон 2), видимо да је кључно одступање у обиму настало баш у тој години. Наиме, пакет из 2020. у Србији године био је за чак 4,4% БДП-а већи него у ЦИЕ, а ова разлика је у одређеној мери ублажена у 2021. години (Србија је у тој години имала мањи пакет од ЦИЕ за 0,7% БДП-а).

Графикон 2. Фискални трошак антикризног пакета по годинама, у % БДП



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС, ММФ, Евростата и др.

4.2. Структура антикризних пакета

Антикризна помоћ у ЦИЕ у највећој мери се односила на подршку јавном здравству, привреди и становништву. У овом одељку представљамо компаративну анализу структуре антикризних пакета у Србији и земљама ЦИЕ током 2020. и 2021. године. Пакети су садржали велики број појединачних инструмената подршке које смо због упоредивости разврстали на четири категорије – здравство, привреда, становништво и остало (Табела 3). Посматрано по земљама, секторске мере варирају, премда је општа карактеристика била да прва три канала (здравство, привреда, становништво) чине убедљиво највећи део укупног пакета, док категорија остало има незнатан удео.

Табела 3. Стилизовани приказ антикризних мера у земљама ЦИЕ

Здравство	Привреда	Становништво	Остало
Набавка медицинских апарата и опреме	Помоћ послодавцима за исплату зарада	Бонуси за пензионере	Дотације за културу и спорт
Набавка лекова и вакцина	Смањење стопа пореза и доприноса (најчешће за одређене секторе)	Додатна социјална помоћ за материјално угрожене	Подршка за образовни систем и науку
Повећање зарада и бонуси за запослене у здравству	Отписивање и/или одлагање наплате пореза и доприноса	Исплате незапосленима	Подршка верским заједницама
Изградња ковид болница (само Србија)	Помоћ за измиривање фиксних трошкова (нпр. кирије)	Помоћ за породице с децом	
	Накнада зараде оболелима од Ковида	Накнаде за негу чланова породице оболелих од Ковида	
	Накнада зараде оболелима од Ковида	Туристички ваучери	
	Надокнада изгубљених прихода	Бонус за вакцинисане	
		Давања пунолетнима (само Србија)	

Извор: Фискални савет, на основу доступних званичних докумената посматраних земаља

Издавања Србије су за сваки кључни сегмент антикризног пакета била већа него у ЦИЕ. Већ је показано да је укупан двогодишњи пакет у Србији био за 3,7% БДП-а већи него у земљама ЦИЕ. У овом одељку даље анализирамо изворе поменуте разлике, тј. покушавамо да одговоримо на питање за који од кључних сегмената пакета је Србија више буџетског новца дала него друге земље. Наша рачуница је показала да су трошкови антикризног пакета у Србији у сваком од најважнијих сегмената били већи него у ЦИЕ. Највећа разлика направљена је у оквиру помоћи грађанима (2,1% БДП-а), следи помоћ здравству (која је била за 1,1% БДП-а већа) па помоћ привреди (за коју је издвојено 0,6% БДП-а више него ЦИЕ). С друге стране, расходи Србије за категорију остало били су незнатно мањи (за око 0,1% БДП). Поменуте разлике детаљно смо приказали у Табели 4, док ћемо њихове узроке објаснити у параграфима који следе.

Табела 4. Структура антикризног пакета у 2020. и 2021, % БДП-а

	Укупно	Здравство	Привреда	Становништво	Остало
Србија	10,4	2,7	4,8	2,9	0,1
ЦИЕ	6,7	1,5	4,2	0,8	0,2
Разлика	3,7	1,1	0,6	2,1	-0,1

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС, ММФ и др.

Највеће искакање приметили смо у оквиру помоћи становништву, јер је за ове намене Србија релативно гледано издвојила готово четири пута више буџетског новца земље ЦИЕ. Издавања за мере подршке грађанима у Србији у 2020. и 2021. години износиле су чак 2,9% БДП-а, што је скоро четири пута више у односу на просек земаља ЦИЕ (0,8% БДП-а). Обимна издавања за помоћ становништву након избијања пандемије домаћи званичници правдали су потребом да се помогне сиромашнијем сегменту популације и стимулише економски раст, истичући притом и да се велики део насталог трошка вратио у буџет кроз приходе од ПДВ-а услед повећане потрошње. Међутим, Фискални савет је у ранијим анализама²³ већ показао да се селективнијим приступом могао постићи сличан резултат у погледу смањења сиромаштва и неједнакости, уз доста мањи буџетски трошак (за бар 30%). Уз то, показали смо²⁴ и да овакве мере имају релативно слаб ефекат на привредни раст у малим отвореним привредама попут Србије, као да се кроз пореске приходе врати веома скроман део утрошених средстава (тек око 10%).

Доминантна пракса у другим земљама била је да се буџетским мерама циљају групе становништва којима је помоћ неопходна, што није био случај у Србији. Новчана давања грађанима у Србији највећим делом састојала су се из неселективних исплата пензионерима и пунолетнима, а износи који су додељивани нису били условљени материјалним статусом прималаца. Због изразите неселективности у додели овог вида помоћи велики део буџетског новца додељен је онима којима објективно није био потребан (лицима с вишим примањима). За разлику од Србије, помоћ грађанима у земљама ЦИЕ била је већим делом усмерена на очигледно угрожене сегменте популације. Наиме, осим незапосленима (којима је у одређеној мери помогла и Србија), давања су ишла примаоцима најнижих пензија (Хрватска, Словенија, Црна Гора, Бугарска²⁵), корисницима различитих видова социјалне помоћи (Црна Гора, Пољска, Литванија, Албанија) и за покривање трошкова плаћеног одсуства са посла ради неге члана породице оболелог од COVID-19 или због затварања школе (Чешка, Словачка, Пољска, Литванија). Било је, такође, и

²³ Видети анализу Фискалног савета „Ефекти мере 100 евра пунолетним грађанима на неједнакост и сиромаштво“ од октобра 2020. године.

²⁴ „Фискална и економска анализа неселективних новчаних исплата грађанима“ од маја 2021. године.

²⁵ Бугарска је специфичан пример зато што је, поред таргетираних давања за пензионере са најнижим примањима, имала и додатну неселективну помоћ свим пензионерима.

специфичних програма за погођене групе становништва, нпр. издвајања за обуку и преквалификацију радника (Хрватска, Бугарска, Северна Македонија, Литванија) и друге рањиве групе (Словенија, Северна Македонија, Летонија). Треба, ипак, рећи да је у неким земљама било и делимично нетаргетираних мера – нпр. помоћ свим породицама са децом (Словачка, Мађарска, Летонија), помоћ свим пензионерима (Бугарска, Летонија, Чешка) – али је њихов удео у укупним давањима за грађане био најчешће знатно мањи него у Србији. Конкретно, наше анализе показале су да је више од 90% пакета помоћи грађанима у Србији било пласирано кроз неселективне мере, док је просек у ЦИЕ био око 35%.

Већа ванредна давања Србије за здравство у поређењу са другим земљама последица су објективних околности али и дугогодишњег недовољног улагања у овај сектор. Током 2020. и 2021. Србија је за подршку здравству потрошила 2,7% БДП-а, чиме је знатно надмашила просек земаља ЦИЕ од 1,5%. Већи удео ових трошкова у Србији у односу на друге земље био је неминовност.

Први разлог је техничке природе. Србија је сиромашнија земља у односу на просек ЦИЕ, са готово упола мањим БДП-ом по становнику. То у пракси значи да ће, када на међународном тржишту, под истим условима као и друге земље, набавља вакцине и опрему, трошак ове куповине у БДП-у бити већи у Србији него у ЦИЕ.²⁶

Други разлог је вишегодишње недовољно инвестирање у сектору здравства. У једном од наших ранијих извештаја²⁷ показали смо да је Србија је у периоду од 2000. до 2012. године приметно заостајала за земљама ЦИЕ по нивоу инвестирања у ову област. Инвестициони јаз затворен је у периоду 2013-2015. кад Србија у здравствену инфраструктуру улаже приближно на нивоу просека ових земаља, а тек од 2016. године улаже незнатно више. Међутим, да би Србија сустигла заостатак у опремљености, требало је да један период има већа улагања у здравство од просека држава ЦИЕ. С приближно једнаким издвајањима као у овим земљама, заостатак у опремљености здравства Србије се не повећава али се и не смањује. Због тога је пандемију Србија дочекала са знатно мање медицинских апарата у болницама и амбулантама од упоредивих земаља, па је током кризе морала да гради нове капацитете за пријем пацијената и лечење (ковид болнице), за које је било потребно набавити и додатну опрему.

Треће, део већих издвајања за здравство потиче и од потребе да се коригују зараде и запосли недостајући кадар. Србија је пандемију дочекала с уочљивим кадровским мањковима у здравству – пре свега лекара и високо образованих медицинских сестара. Подаци Светске здравствене организације показују да је Србија у 2019, мерено у односу на број становника, имала за четвртину мање лекара од просека ЕУ (11% мање од ЦИЕ) и скоро 30% мање техничара од ЕУ (око 10% мање од ЦИЕ). Поред новог запошљавања, расходи за запослене у здравству такође су повећани подизањем зарада и исплатом једнократних бонуса у том сектору.

Помоћ привреди била је нешто већа у Србији него у ЦИЕ, али је проблем била њена мања ефикасност. Због специфичне структуре српске привреде, о чему је већ било речи, негативни ефекти пандемије и епидемиолошких мера мање су се одразили на пад производње у поређењу с другим земљама. Наиме, Србија је земља која има мало учешће туризма и угоститељства (епидемиолошким мерама веома погођених сектора), а веће учешће пољопривреде, прехранбене индустрије и других делатности које су наставиле са

²⁶ Узмимо, на пример, да Мађарска и Србија купују вакцине по истим ценама и да купују једнак број вакцина по становнику. Мађарска ће због бројније популације имати 40% већи апсолутни трошак (у еврима). Ипак, имајући у виду да је Мађарска вишеструко развијенија – има три пута већи БДП од Србије – релативни трошак набавке вакцина, у процентима БДП-а, биће двоструко већи у Србији.

²⁷ Видети извештај „Ефекат здравствене кризе на фискална и економска кретања у 2020. и препоруке за фискалну политику у 2021. години“, поглавље 5.1 *Потребе за повећањем јавних инвестиција у сектору здравства* из јула 2020. године

несметаном производњом и током пандемије. Услед тога, донекле би било очекивано да Србија за подршку привреди потроши мање од тих држава. Међутим, десило се супротно – ове мере су у Србији биле за око 0,6% БДП-а веће него у земљама ЦИЕ, што је превасходно последица неселективности приликом дизајнирања мера, о чему ће бити више речи у Поглављу 4.3.

Мере на расходима чиниле су највећи део антикризних пакета за привреду, како у Србији тако и у ЦИЕ. Укупна буџетска помоћ привреди може се поделити на две целине: мере на расходној страни буџета (директна давања) и приходној страни (пореске олакшице и сл). Упоредне анализе показују да су земље ЦИЕ по правилу примат дале расходним мерама, будући да су оне чиниле чак 70% укупног пакета помоћи привреди – што је у начелу одговара структури која је примењена и у Србији. Ова помоћ подразумевала је, практично у свим земљама, субвенционисање зарада за предузећа (у целости или одређеном проценту), али и одређене секторске помоћи за посебно угрожене гране (туризам, угоститељство, аутопревозници), као и за пољопривреду. Поред тога, у расходни пакет за привреду укључили смо и кредитне шеме које су се финансирале из буџета опште државе (имале су их Србија, Бугарска, Црна Гора, Пољска, Естонија) али и програме покривања фиксних трошкова (рента и сл). Расходне мере биле су, најшире посматрано, хомогене – већина земаља примењивала је концептуално врло сличне инструменте, а износи су се разликовали махом због степена селективности, трајања као и дела зараде (и других трошкова) које је држава одлучила да покрије.

У Србији је, у буџетском смислу, код пореских мера позитивно то што је примат дат одлагањима обавеза а не трајном опросту. У циљу олакшавања пословања предузећа, већина земаља усвајала је и пореске мере које су, као што смо поменули, биле мањег обима од расходних. У земљама ЦИЕ често се примењивало *умањење* пореских обавеза и то: отпис дела обавеза (Хрватска за порез на добит, порез на доходак и доприносе, Литванија за порез на доходак и доприносе и друге), спуштање појединих пореских стопа као што су ПДВ за одређене робе и услуге (нпр. Мађарска, Бугарска, Чешка), смањење акциза (Естонија), смањење царина (Македонија) и смањење или привремено укидање појединих накнада и такси. С друге стране, неке земље омогућиле су предузећима да *одложе* плаћање пореских обавеза (пореза на рад, пореза на добит, ПДВ-а) за неколико месеци у 2020. години (нпр. Литванија, Летонија, Чешка, Србија), што је из трошковног угла за државу далеко повољнија опција.²⁸ Сумарно посматрано, пореске мере у Србији из 2020. године узеле су вредност од 1,8% БДП-а, док су у ЦИЕ биле мање (у просеку нешто више од 1% БДП-а). Треба имати у виду да је у Србији примењено одлагање пореских обавеза (за разлику од већине земаља ЦИЕ), што значи да ће највећи део привреда ипак уплатити у буџет – а то је економски ефикасан, а фискално далеко одговорнији приступ. Један део обавеза већ је враћен држави током 2021. јер се привреда релативно брзо опоравила, а додатни блок обавеза биће измирен и у 2022. години.

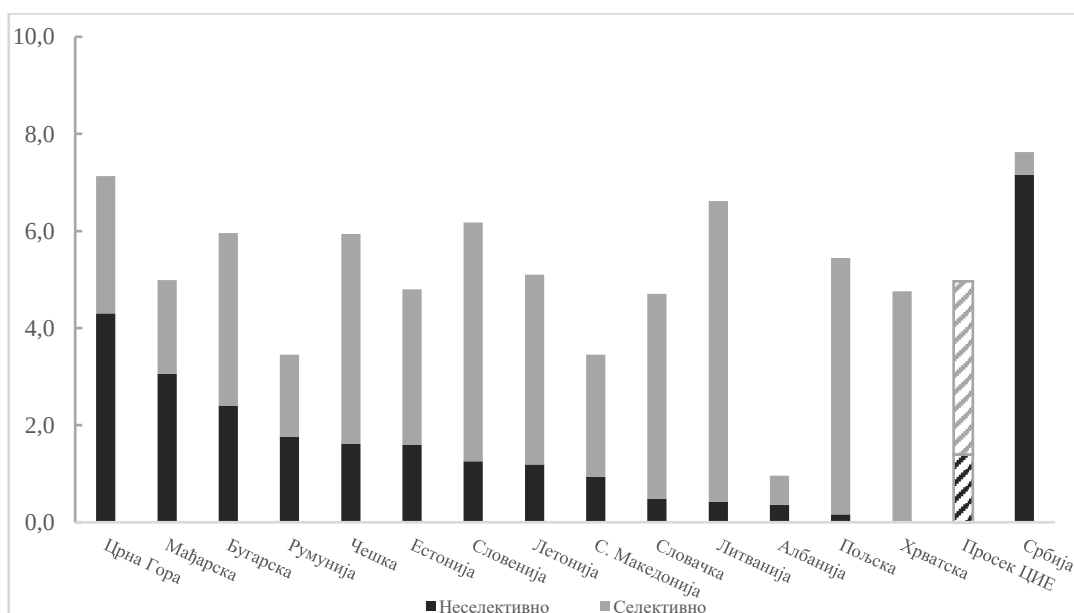
4.3. Селективност антикризних мера

Србија је, супротно пракси у ЦИЕ, убедљиво највећи део својих антикризних мера реализовала неселективно. Како бисмо детаљније оценили ефикасност антикризних пакета, успоставили смо критеријуме селективности појединачних мера, што нам је омогућило да пакет (укупно и по категоријама) раздвојимо на селективни и неселективни део. Пажњу посвећујемо мерама усмереним на привреду и становништво; трошкови за здравство су били по дефиницији селективни, а категорија остало је мала и уско

²⁸ У пракси је најчешћи случај била комбинација различитих пореских мера. Скрећемо пажњу на то да су неке земље у скуп пореских мера укључиле и убрзање повраћаја ПДВ-а (Румунија, Мађарска, Летонија), али ми то нисмо сврстали у антикризне пореске мере услед немогућности да се прецизно процене ефекти.

таргетирана. У селективне мере за *привреду* сврстали смо оне које су биле: 1) усмерене на уже секторе који су били највише погођени кризом (туризам, угоститељство, саобраћај) и 2) усмерене на предузећа из различитих области чији је промет снажно пао због пандемије (мерено падом прихода у одређеном проценту, најчешће у распону 20-50% у односу на претпандемијски период). Уколико, пак, усвојена мера не задовољава ниједан од ова два критеријума, тј. није доведена у директну везу с ефектима пандемије, сврставамо је у неселективну. С друге стране, у селективне мере за *становништво* укључили смо оне које су усмерене на: 1) угрожене категорије становништва по било ком основу (незапослене, примаоце социјалне помоћи, сиромашније пензионере и друго) и 2) грађане који су спречени да раде због специфичних околности изазваних ковидом (када због затварања вртића морају да брину о својој деци и сл). Остале видове директне помоћи сматрамо неселективним. На Графикону 3. може се видети да у Србији преко 90% укупног трошка помоћи за привреду и становништво (7,2% БДП-а за две године) чине неселективне мере, што је три пута веће од просечног удела неселективних политика у земљама ЦИЕ (где износи око 30%, тј. 1,4% БДП-а).

Графикон 3. Селективност антикризних буџетских мера за привреду и становништво (укупно), у % БДП-а



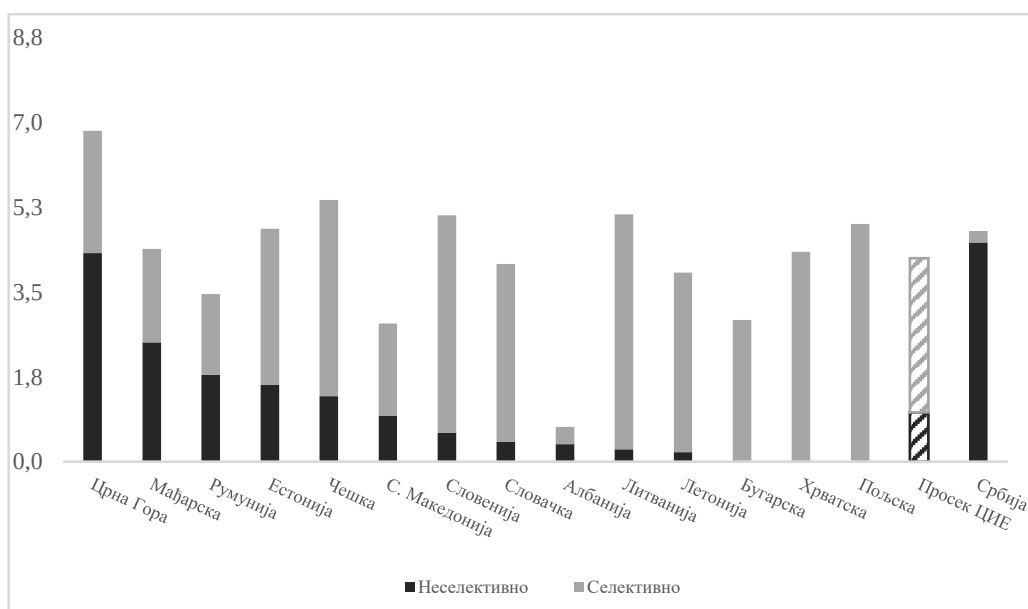
Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС, ММФ, Евростата и др.

Пакет помоћи привреди због своје неселективности био је, релативно посматрано, за 15% већи него у земљама ЦИЕ. Уколико појединачно погледамо обим пакета помоћи привреди, он је у Србији био за око 15% већи од просека у земљама ЦИЕ. Оваква разлика последица је мање селективности при додели средстава – Србија је преко 90% свог пакета за привреду доделила неселективно, што значи да су помоћ добила и предузећа из делатности која нису била погођена пандемијом (информационо-комуникационе технологије, фармацеутска индустрија, трговина и др). Пракса у ЦИЕ била је супротна: добрим делом су пакети већ од 2020. године додељивани по неком критеријуму погођености (најчешће се као репер узимао пад прихода у односу на претпандемијски период). Због тога је у ЦИЕ свега око 25% пакета помоћи привреди исплаћено неселективно, а 75% је ишло таргетирано на угрожена предузећа и секторе.

Изражена неселективност пакета помоћи привреди види се и на високој наплати пореза на добит из 2020. године. Србија је за пакет помоћи привреди дала око

15% више средстава у односу на земље ЦИЕ, али је преко 90% њеног пакета исплаћено неселективно (за разлику од око 25% у ЦИЕ). То значи да су земље ЦИЕ с нешто мање потрошених укупних средстава далеко више помагале појединачним угроженим предузећима него у Србији где се добар део ове помоћи расуо и на она предузећа која нису имала проблема у пословању. Добра индикација да је пакет помоћи привреди у Србији био сувише неселективан јесте податак да је у Србији наплаћен рекордан износ пореза на профит из 2020. године (иако је то била рецесиона година). Приход државе од пореза на добит за 2020. годину наплаћен је у ванредно високом износу (за око 200 млн евра већем од уобичајеног). Детаљнији подаци из Агенције за привредне регистре (АПР) потврђују да је релативно снажан раст добити привреде у 2020. добрим делом почивао на повећаној државној помоћи, што значи да је велики број предузећа добио буџетске дотације иако то није било економски потребно. У супротном, да су им државна средства заиста била неопходна, потрошила би се на редовно пословање (зараде и друге неизбежне расходе) и не би се прелила у профит.²⁹

Графикон 4. Селективност антикризних мера само за привреду, у % БДП-а



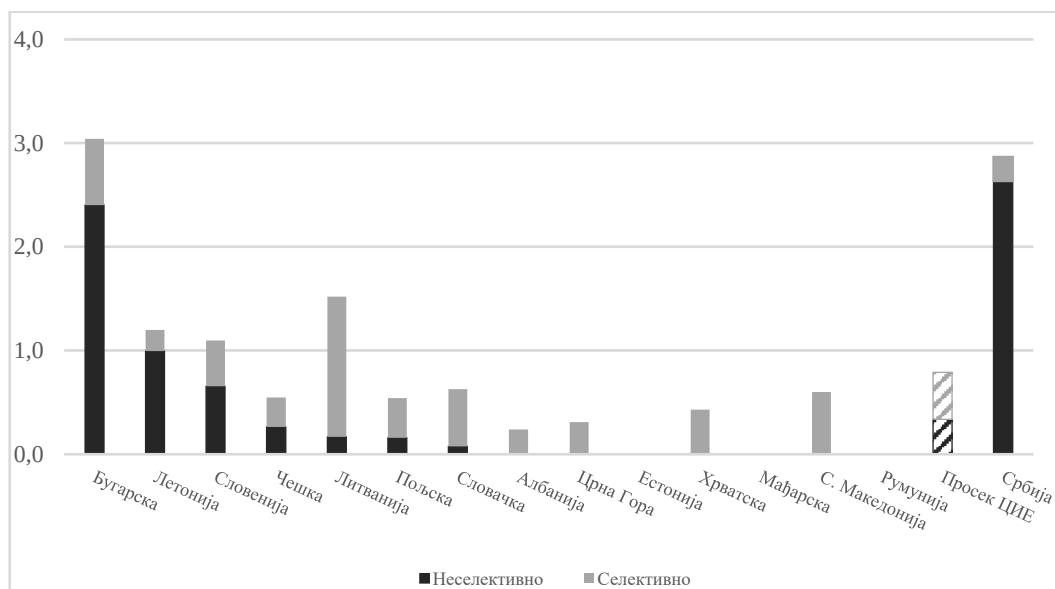
Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС, ММФ, Евростата и др.

Преко 90% пакета помоћи грађанима у Србији било је неселективно, што је осетно одударало од праксе у ЦИЕ. Већ смо поменули да је Србија, уз Бугарску, имала далеко највеће издатке за помоћ становништву међу земљама ЦИЕ од којих је чак 92% исплаћивано неселективно (погледати Графикон 5). За разлику од Србије, земље ЦИЕ су своје знатно скромније пакете за грађане усмеравале доминантно тамо где су најпотребније – пензионерима са ниским примањима, примаоцима социјалне помоћи, породицама с више деце и/или децом са сметњама у развоју, незапосленима и др. Због тога је део који је у земљама ЦИЕ становништву пласиран неселективно био свега 35% око 0,3% БДП-а), наспрам преко 90% (2,6% БДП-а) колико је износио у Србији. Оваквим, пажљивије кројеним, мерама друге земље успеле су да пруже помоћ угроженијим категоријама

²⁹ Ванредно повећање профита предузећа у 2020. која нису имала проблеме у пословању могло би се бенеvolentно протумачити као нека врста неселективне капиталне субвенције приватном сектору – уколико би се средства која су се прелила у профит касније користила за повећање инвестиција и тако подстакла привредни раст. Међутим, овде постоји неколико проблема. Прво, вишак средстава не мора да иде на инвестиције, јер се овај ванредни профит може поделити акционарима или потрошити за дуге намене. Друго, средства су обезбеђена задуживањем државе што ће морати да се враћа из будућих пореза.

популације по знатно мањем трошку, па је и укупан износ ових мера (и задуживање државе које је из тога произашло) био знатно мањи од оног у Србији. Велике неселективне исплате становништву нису економски ефикасне будући да мало утичу на раст привреде (о чему смо већ више пута писали), а дуг државе се доста повећава.

Графикон 5. Селективност антикризних мера само за становништво, у % БДП-а



Извор: Прорачун Фискалног савета на бази јавно доступних података

4.4. Компаративна анализа утицаја антикризних мера на дефицит и јавни дуг

Земље ЦИЕ, као и Србија, током пандемије углавном су успеле да сачувају стабилност јавних финансија. Земље Централне и Источне Европе кризу су дочекале са стабилним јавним финансијама. Јавни дуг је од 2015. имао тренд пада и до краја 2019. спуштен је на 42% БДП-а, а фискални дефицит је годинама одржаван на ниском нивоу и у 2019. је у просеку износио око 0,5% БДП-а. Са сличним перформансама кризу је дочекала Србија: у 2019. буџетски мањак износио је свега 0,2% БДП-а, а јавни дуг био је нешто испод 53% БДП-а и на опадајућој путањи. Пандемија је нарушила те трендове – дефицити у ЦИЕ су експлодирали до рекордно високих нивоа, што је резултирало наглим скоком јавног дуга. Ипак, анализе показују да су фискалне перформансе земаља које смо посматрали углавном само привремено погоршане. Просечан годишњи дефицит кад се искључе антикризне мере у готово свим земљама које смо посматрали и даље је остао низак – износи 1,9% БДП-а у случају ЦИЕ и 0,9% БДП-а у Србији (Табела 5). Другим речима, пандемија јесте довела до релативно снажног повећања јавног дуга свих земаља ЦИЕ, али ипак није донела трајно/структурно погоршање фискалног дефицита ни у ЦИЕ ни у Србији.

Табела 5. Земље ЦИЕ и Србија: утицај антикризних мера на фискални дефицит у 2020. и 2021. години (% БДП-а)

	Фискални дефицит			Антикризне мере			Фискални резултат без антикризних мера		
	2020	2021*	Просек 2020-2021	2020	2021	Просек 2020-2021	2020	2021*	Просек 2020-2021
Бугарска	-4,0	-3,0	-3,5	3,5	5,3	4,4	-0,5	2,3	0,9
Чешка	-5,6	-6,1	-5,9	3,5	3,8	3,7	-2,1	-2,3	-2,2
Естонија	-5,7	-3,4	-4,6	3,4	3,3	3,4	-2,3	-0,1	-1,2
Хрватска	-7,4	-3,6	-5,5	1,7	5,8	3,8	-3,8	2,2	-0,8
Летонија	-4,1	-7,0	-5,6	5,0	5,8	5,4	-2,4	-1,2	-1,8
Литванија	-7,1	-1,4	-4,3	5,5	3,4	4,5	-2,1	2,0	-0,1
Мађарска	-8,0	-5,5	-6,8	4,1	2,4	3,3	-2,5	-3,1	-2,8
Пољска	-7,1	-2,9	-5,0	3,3	2,1	2,7	-3,0	-0,8	-1,9
Румунија	-9,4	-7,5	-8,5	6,2	1,2	3,7	-6,1	-6,3	-6,2
Словачка	-5,5	-6,3	-5,9	2,6	3,4	3,0	-2,9	-2,9	-2,9
Словенија	-7,7	-6,5	-7,1	6,2	3,5	4,9	-1,5	-3,0	-2,3
Просек ЦИЕ11	-6,5	-4,8	-5,7	3,8	3,6	3,7	-2,7	-1,2	-2,0
Србија	-8,0	-4,1	-6,1	7,9	2,4	5,2	-0,1	-1,7	-0,9

* Процена на основу доступних података

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС, ММФ, Евростата и др.

Искуство Румуније поново актуелизује проблеме с којима могу да се суоче земље које у стабилним временима не воде одговорну фискалну политику. Румунија се издвојила као практично једина земља ЦИЕ која је несређених јавних финансија дочекала пандемију. Пре кризе имала је проблем високог и растућег структурног дефицита (4,4% БДП-а у 2019. години), што није био случај ни са једном другом земљом из нашег узорка, а он је додатно увећан током пандемије (на крају 2021. више од 6% БДП-а). Структурна неусклађеност јавних прихода и јавних расхода неповољно утиче на макроекономску стабилност земље и поткопава могућност да се остварују задовољавајуће стопе привредног раста – то су изазови које ће румунска влада морати да решава у средњем и дугом року. Мимо тога, непосредна текућа опасност је врло сужен буџетски простор за адекватну фискалну интервенцију током кризе; Румунија је, наиме, имала најмањи антикризни пакет међу земљама ЦИЕ чланицама Европске уније³⁰ што повећава ризик да се привремени потрес који је у овој земљи изазвала пандемија претвори у дугорочније економско посртање – а то је сценарио који су друге земље (укључујући и Србију) углавном избегле. Ово искуство добар је подсетник на то колико је важно да се здравље јавних финансија одржава у мирнијим временима, јер се тиме обезбеђују предуслови да се правовремено и у довољном обиму одреагује онда када избије криза.

Србија је у протекле две године забележила нешто већи дефицит од земаља ЦИЕ јер је њен антикризни пакет био издашнији. Земље ЦИЕ су у 2020. и 2021. оствариле кумулативни дефицит од 11,3% БДП-а у просеку, док је буџетски мањак у Србији био нешто већи – износио је 12,1% БДП-а. Већи прираст дефицита у Србији у односу на ЦИЕ заправо је и био очекиван, пошто је у Србији на антикризне мере потрошено 3,7% БДП-а више него у другим земљама. С друге стране, Србија је током кризе забележила мањи пад и бржи опоравак БДП-а, што је допринело да њен фискални дефицит мимо антикризних мера нешто мање порасте у односу на друге земље ЦИЕ. У комбинацији ова два чиниоца кумулативни дефицит Србије који је остварен у 2020. и 2021. био је за око 1% БДП-а већи него у упоредивим земљама (Табела 5).

Јавни дуг Србије у односу на БДП мање је повећан него у земљама ЦИЕ, а то је последица бржег привредног раста Србије и велике разлике у кретању инфлације и

³⁰ У нашем узорку који у ЦИЕ укључује и земље Западног Балкана мање антикризне пакете од Румуније имале су само Северна Македонија и Албанија.

курса динара. Земље ЦИЕ су током пандемије повећале јавни дуг за скоро 11 п.п. БДП-а (Табела 6), што је тек незнатно мање од кумулативног фискалног дефицита који су оствариле. У Србији је ситуација другачија – јавни дуг је порастао за свега 4,3 п.п. БДП-а (са 52,8% БДП-а из 2019. на 57,1% БДП-а на крају 2021. године), а то је вишеструко мање од кумулативног фискалног дефицита (12,1% БДП-а). Разлог осетно мањег раста јавног дуга Србије у п.п. БДП-а је снажан раст БДП-а у еврима – у периоду током кризе Србија је имала раст БДП-а (у еврима) од око 15%, док су земље ЦИЕ у просеку оствариле раст мањи од 6% у просеку (што је скоро 10 п.п. разлике). Један део разлике у расту БДП-а у еврима може се приписати *бржем реалном расту Србије* у односу на земље ЦИЕ и то је економски одржива разлика. Србија, наиме, кумулативно у 2020. и 2021. има реални раст БДП-а од готово 6,5%, а земље ЦИЕ око 2% у просеку. Други део разлике последица је *релативно велике разлике у кретању инфлације и курса* у Србији што се није дешавало, бар не у толикој мери, у другим земљама ЦИЕ. Конкретно, Србија је током 2020. и 2021. имала већу инфлацију од просека ЦИЕ и номинално непромењен курс евра, док су друге земље ЦИЕ које имају флукутирајући курс (Чешка, Хрватска, Мађарска, Пољска и Румунија) у истом периоду имале у просеку номиналну депресијацију својих валута за око 4,5%. Да је Србија имала номиналну депресијацију динара као друге земље ЦИЕ са пливајућим курсом, на крају 2021. њен јавни дуг би износио око 60% БДП-а.

Табела 6. Јавни дуг у земљама ЦИЕ и Србији, % БДП

	2019.	2021.*	Прираст 2021-2019.
Бугарска	20,0	24,2	4,2
Чешка	30,0	40,5	10,5
Естонија	8,6	19,6	11,0
Хрватска	71,1	82,4	11,3
Летонија	36,7	43,6	6,9
Литванија	35,9	45,1	9,2
Мађарска	65,5	80,3	14,8
Пољска	45,6	56,6	11,0
Румунија	35,3	48,5	13,2
Словенија	65,6	79,6	14,0
Словачка	48,1	61,1	13,0
Просек ЦИЕ	42,0	52,9	10,8
Србија	52,8	57,1	4,3

* Процена на основу доступних података

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС и Евростата

5. ПРЕЛИМИНАРНА АНАЛИЗА ЕКОНОМСКИХ ИМПЛИКАЦИЈА АНТИКРИЗНИХ ПАКЕТА

Иако је још увек рано за чврсте закључке, прелиминарне анализе показују да су антикризни пакети начелно имали позитивне економске ефекте. Анализа утицаја антикризних мера на најважније макроекономске агрегате – БДП, запосленост, инфлацију и др. – веома је сложена. Истраживање узрочно-последичних веза у друштвеним наукама углавном захтева коришћење сложених економетријских модела, за шта су потребни опсежнији и детаљнији сетови података. До сада су објављени коначни подаци за 2020. годину и прелиминарне процене најважнијих економских индикатора за 2021. годину, што је углавном и коришћено у највећем броју до сада објављених радова. Уз то, када је реч о антикризним мерама, још увек нема систематизоване базе са извршењем по земљама – већина евиденција па и секторских студија базирана је на најављеним/планираним мерама, не и на реализацији. Ипак, прве процене показују да су антикризни пакети били ефективни и да су допринели бржем привредном опоравку, док би се детаљне анализе мера, њихова поређења, процене о оптималној дужини економских стимуланса и слично могле очекивати тек у наредном периоду, након што буду доступни свеобухватни подаци за цео период кризе.³¹ У наставку овог поглавља приказаћемо резултате неких до сада рађених истраживања, а потом и наше прелиминарне налазе за ужу групу земаља³² на основу података из националних извора о износивама, структури и селективности мера током 2020. и 2021. године.

Објављена истраживања показују да су антикризни пакети помогли привредном опоравку, али да је остварени резултат у великој мери зависио и од других чинилаца. Из до сада објављених студија углавном се може извући заједнички закључак да су пакети мера које су државе спровеле у циљу ублажавања последица пандемије, уз неке друге факторе, допринели да се оствари виши привредни раст (тј. да се ублажи пад). У истраживању *Арсих и сарадници (2022)*³³ закључено је да су на остварен привредни раст, поред фискалне политике, веома важан утицај имале и одређене специфичности земаља попут преткризног раста и структуре привреде, а да је раст инфлације у 2021. години позитивно корелисан са експанзивном монетарном и фискалном политиком. Даље, *Deb et al. (2021)*³⁴ истичу да саме најаве фискалних мера имају ефекат на покретање привредне активности, раст поверења и смањење незапослености, али да крајњи резултати зависе од врсте мера и специфичности одређене земље. Затим, *Chudik et al. (2021)*³⁵ закључују да су антикризне фискалне мере допринеле мањем привредном паду, али да постоје разлике између земаља у зависности од привредне структуре и институција, међународне

³¹ Такође, за коначну анализу ефеката фискалних стимуланса биће потребно да се узме у обзир и њихов утицај на повећање јавног дуга током кризе, односно да ли ће и у којој мери повећање јавног дуга довести до будућег повећања пореза или увођења мера штедње. Други важан чинилац који би требало разматрати је утицај стимуланса на инфлацију, тј. да ли ће због повећане инфлације у будућности бити неопходне рестриктивне монетарне и фискалне мере које ће оборити раст привреде.

³² Анализиране су земље ЦИЕ, Западног Балкана и пет највећих економије Западне Европе (Француска, Немачка, Шпанија, Италија, Холандија), што укупно чини 20 земаља.

³³ Арсич, М., Нојковић, А. и Максимовић, Е. (2022), Утицај фискалне и монетарне експанзије на кретање БДП и инфлације у периоду пандемије COVID-19. У Зеџ, М. и Радоњић, О. (редак.) (2022) Економска политика у Србији и свету у условима незавршене пандемије, растућих дефицита буџета, пузајуће инфлације и штампања новца, НДЕС.

³⁴ Deb, P., Furceri, D., Ostry, J. D., Tawk, N. and Yang, N. (2021). The Effects of Fiscal Measures During COVID-19. *IMF Working Papers*, 2021(262).

³⁵ Chudik, A., Mohaddes, K. and Raissi, M. (2021). COVID-19 fiscal support and its effectiveness. *Economics Letters*, 205, 109939.

повезаности као и величине и структуре спроведених мера. На крају, у редовној кварталној публикацији Европске комисије³⁶ наведено је да постоје докази да су монетарне и фискалне мере помогле да се ублажи привредни шок који је последица пандемије и спровођених мера затварања, а да је привредна структура земаља основни разлог различитог утицаја кризе на кретање БДП-а посматране европске земље.

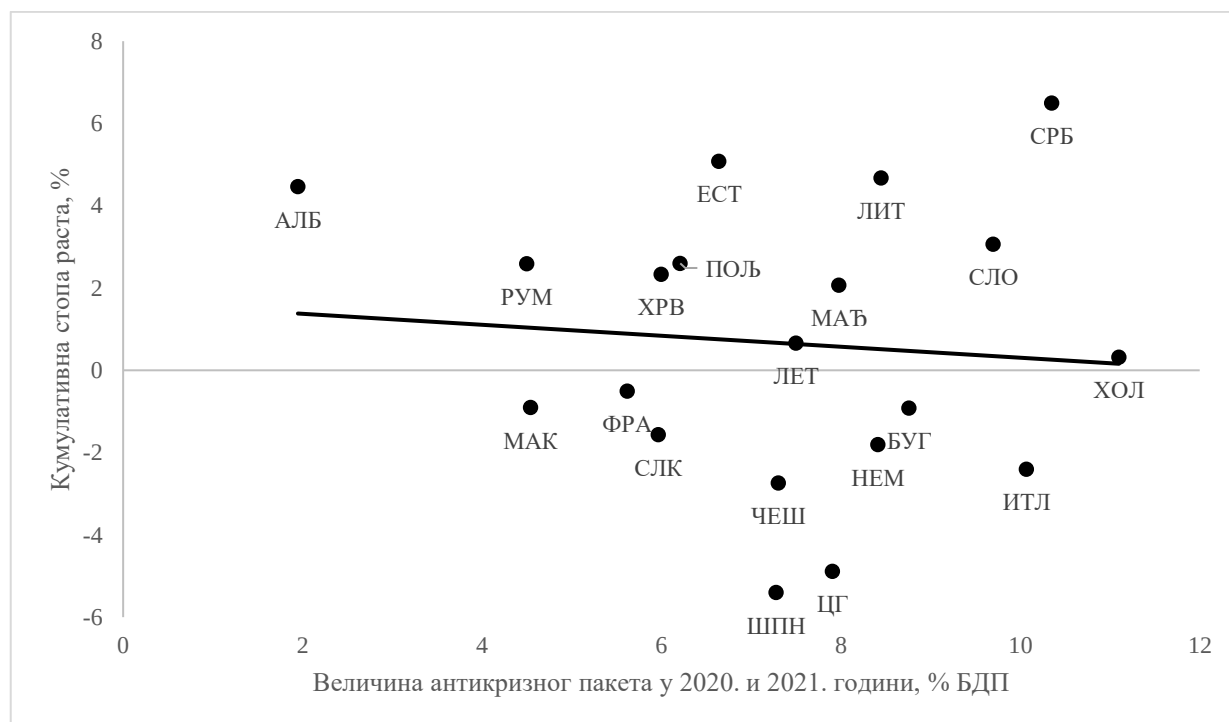
Прелиминарне анализе Фискалног савета показују да постоји повезаност између величине фискалног пакета и одређених макроекономских индикатора. У првим анализама фокусирали смо се на испитивање степена слагања (корелације) између величине фискалних пакета (у % БДП-а) и најважнијих макроекономских показатеља. Изабрани узорак чине земље Централне и Источне Европе, Западног Балкана и пет највећих привреда Западне Европе (Француска, Немачка, Шпанија, Италија, Холандија) што значи укупно двадесет земаља.³⁷ За поменуте земље прикупили смо детаљне податке из посредних извора о реализованим износима, структури (привреда, становништво и здравство) и селективности пакета фискалне помоћи у 2020. и 2021. години. Подаци показују да постоји умерена позитивна веза између величине фискалног пакета предузећима и кретања броја запослених, умерена повезаност реализоване укупне помоћи и брзине опоравка, док није уочена јасна веза између величине фискалних пакета и стопе привредног раста. Скрећемо пажњу, притом, на то да повезаност не значи узрочност јер су за такве закључке потребни шири сетови података и додатне анализе.

У случају изабраних европских земаља не постоји јасна једнозначна веза између спроведених фискалних мера и оствареног привредног раста. У првом кораку анализе циљ је био да се испита да ли постоји повезаност између укупних антикризних фискалних интервенција и оствареног привредног раста у периоду 2020-2021. године. Подаци за изабрани скуп земаља, као што се може видети на Графикону 6, показују да не постоји јасна веза између оствареног привредног раста и величине фискалног пакета. Земље са реализованим мерама упоредиве величине оствариле су осетно различите стопе раста. На пример, Србија, Словенија и Италија реализовале су фискални пакет од око 10% БДП-а, а остварени привредни раст се знатно разликује – Србија забележила кумулативни раст од 6,5%, Словенија 3,1%, док је Италија имала пад од 2,4%. Слично поређење важи и за Мађарску и Црну Гору које су имале фискалне пакете од око 8% БДП-а, а забележиле су раст 2,1% и пад од 5%, респективно. Дакле, и наше прелиминарне анализе упућују на закључке да су, поред фискалних пакета, други фактори имали важнији утицај на остварену стопу привредног раста, што је сагласно са налазима из до сада објављених релевантних међународних и домаћих студија. На основу литературе коју смо већ помињали назире се да би то могли бити чиниоци попут: привредне структура земље, преткризног нивоа раста, стриктности епидемиолошких мера, обима монетарних интервенција и слично.

³⁶ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Quarterly report on the euro area. Volume 20, No 2 (2021)*

³⁷ За мањи број земаља у тренутку израде анализе нису били доступни коначни подаци за 2021. годину, па смо узели последње доступне процене.

Графикон 6. Одабране европске земље: веза између величине антикризног пакета у 2020. и 2021. години и кумулативног привредног раста

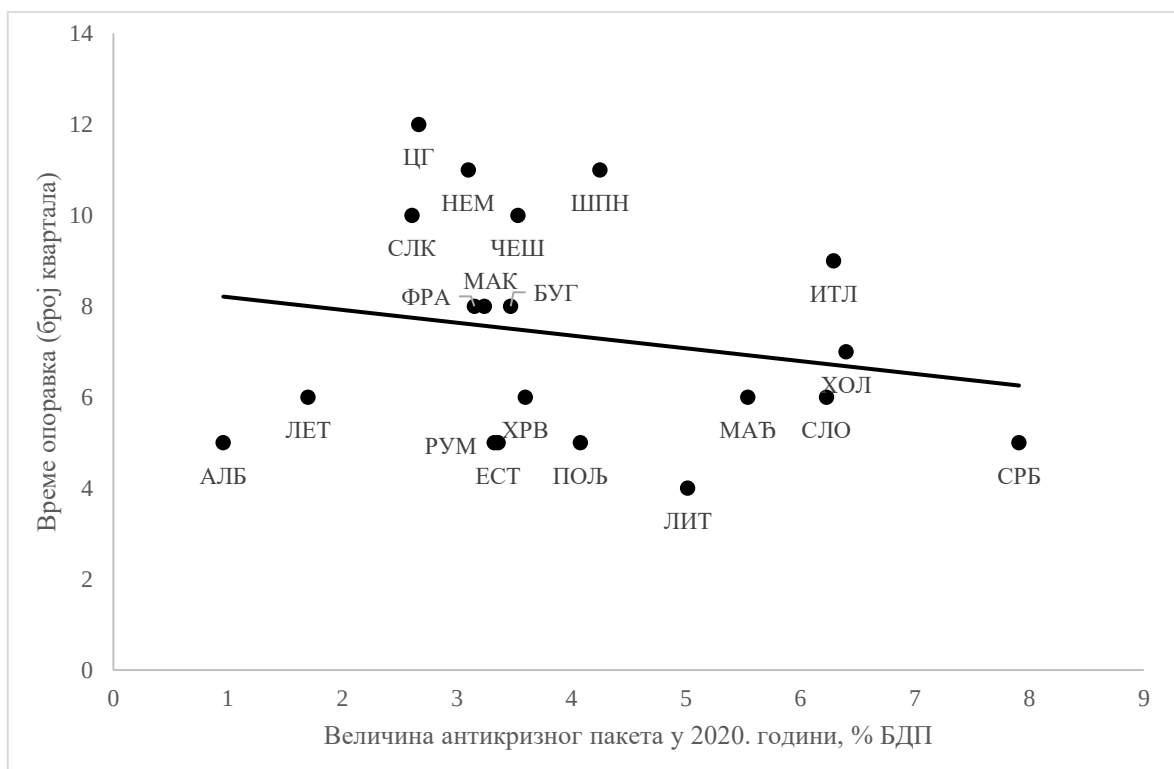


Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС, ММФ, Евростата и др.

Постоје наговештаји да су земље које су имале већи пакет у 2020. години брже повратиле преткризни ниво производње. Осим анализе кумулативног привредног раста у периоду 2020-2021. циљ је био да испитамо повезаност брзине привредног опоравка и величине укупног фискалног пакета. Индикатор брзине опоравка привреде је број квартала који је био потребан да посматрана земља достигне преткризни ниво производње.³⁸ Изабрани индикатор показује осетне разлике између земаља – неке су се опоравиле релативно брзо (за четири или пет квартала), док је неким било потребно осетно више времена (више од 10 квартала). На Графикону 7. може се видети да постоји блага корелациона веза између величине фискалног пакета у 2020. години и брзине опоравка. Другим речима, што су земље већу помоћ дале у 2020. години брже су достигле преткризни ниво производње. Уколико у анализу укључимо и фискални пакет из 2021. године приказана веза (корелација) више не постоји. Ово даје наговештај да је брзо и обимно спровођење мера у 2020. години донело добре резултате, а да мере током 2021. године већ нису биле толико ефективне. То је још једна потврда да су, готово извесно, и фактори мимо буџетских мера у 2020. осетно допринели брзини достизања преткризне производње, јер су земље са сличном брзином опоравка (нпр. Летонија, Хрватска, Мађарска и Словенија достигле преткризни раст за 6 квартала) имале осетно различиту величину пакета за привредни сектор у 2020. години.

³⁸ Преткризни ниво производње је просек БДП-а у трећем и четвртном кварталу 2019. године. За анализу смо користили десезониране податке о БДП-у у сталним ценама тј. уланчане мере обима из 2015. године.

Графикон 7. Одабране европске земље: веза између величине антикризног пакета у 2020. и времена достизања преткризног нивоа БДП-а

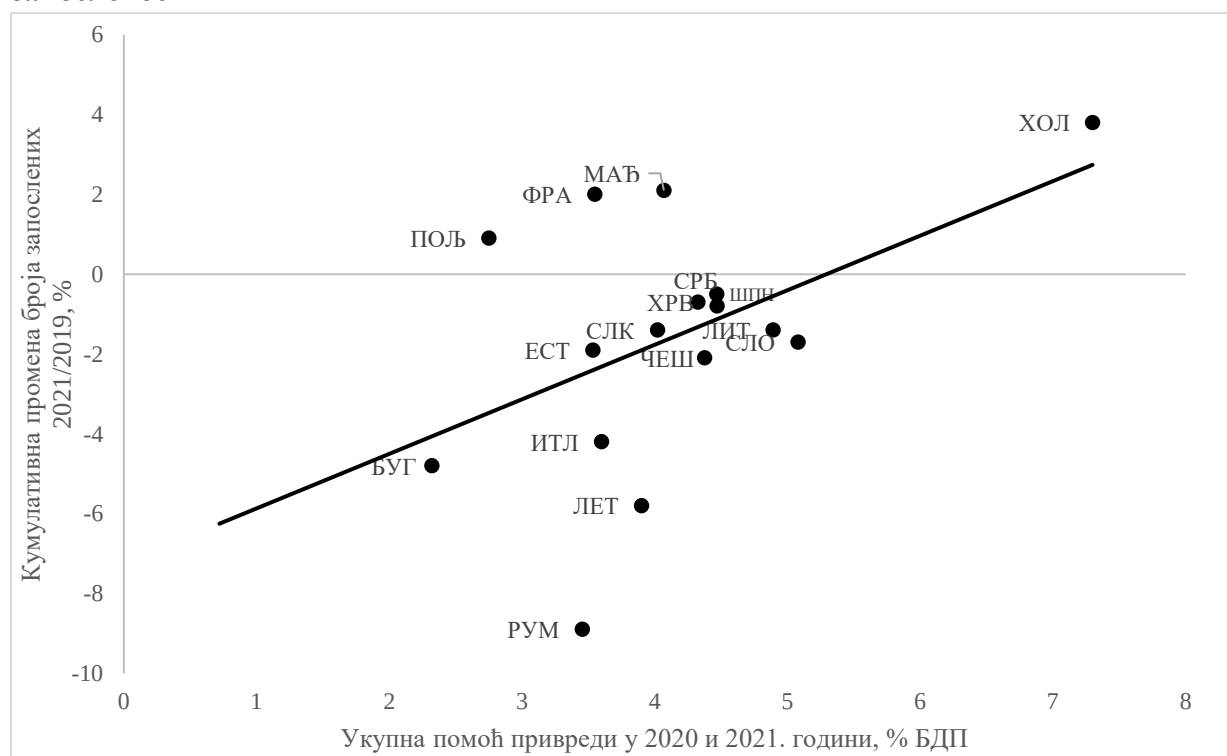


Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС, ММФ, Евростата и др.

Уочава се позитивна веза између величине помоћи привреди и кретања броја запослених. Као што смо у Поглављу 1. истакли, један од главних циљева антикризних пакета био је да се очува запосленост како би се омогућио брз економски опоравак након окончања пандемије. Генерално посматрано, тај циљ је већ постигнут. Када здравствену кризу упоредимо са претходном (финансијском), можемо закључити да БДП јесте драстичније смањен у пандемијској 2020. него у 2009. години, али да је запосленост осетно мање опала него што је био случај 2009. године. У овом делу анализирамо да ли постоји и колико је јака веза између фискалне помоћи опредељене предузећима³⁹ (за исплате зарада, смањења појединих пореза и друго) и кретања броја запослених у периоду 2020-2021. година. Подаци за изабране земље приказани су на Графикону 8. где се види да, у складу с очекивањима, постоји умерена позитивна веза између спроведених пакета и кретања броја запослених. Другим речима, што су мере усмерене ка приватном сектору биле обимније, нешто је већи био раст запослености.

³⁹ Из анализе смо искључили помоћ опредељену становништву и издвајања за здравство, зато што се за ове мере не може очекивати да ће бити повезане са растом запослености.

Графикон 8. Одабране европске земље: пакета за помоћ привреди и кретање запослености



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС, ММФ, Евростата и др.

6. УТИЦАЈ АНТИКРИЗНОГ ПАКЕТА НА ПРИВРЕДНИ РАСТ СРБИЈЕ

Привреда Србије је током пандемије остварила боље резултате од других земаља ЦИЕ. Србија је током кризне 2020. имала знатно мањи пад БДП-а од просека земаља ЦИЕ, а затим је у 2021. имала нешто бржи привредни опоравак (Табела 7). Услед оваквих кретања, у Србији је остварен кумулативни раст БДП-а у 2020. и 2021. који је био за 4,7 п.п. већи у односу на просек ЦИЕ, тј. износио је 6,5% у односу на 1,8% у ЦИЕ – што је знатна разлика. Истовремено, као што смо показали у претходним поглављима, антикризни пакет фискалних мера у Србији био је преко 50% издешнији у односу на земље ЦИЕ. У овом поглављу испитујемо да ли су и у којој мери већа буџетска издвајања за антикризне мере допринела бољим резултатима привреде Србије. Наиме, у јавности се неретко тврди да је обимнији пакет мера у Србији пресудно утицао на снажнији раст њеног БДП-а него у ЦИЕ. Наше анализе, међутим, показују да то није био случај. Већи пакет мера јесте имао одређеног утицаја на боље резултате привреде Србије од земаља ЦИЕ, али су ти ефекти били релативно мали. За бржи раст БДП-а Србије најзаслужнији су били други чиниоци.

Процењујемо да су антикризне мере у 2020. и 2021. допринеле бржем расту БДП-а Србије у односу на земље ЦИЕ за око 0,5 п.п. Србија је за пакет помоћи у 2020. и 2021. реализовала 3,7% БДП-а више буџетских средстава у односу на упоредиве земље ЦИЕ (10,4% БДП-а у односу на 6,7% БДП-а). Разлике су постојале у све три кључне компоненте, тј. давањима за: 1) здравство, 2) привреду и 3) становништво. За сваки од ових елемената посебно смо анализирали колико је могао да утиче на бржи раст БДП-а Србије у односу на земље ЦИЕ. Ова анализа показала је да већи пакет антикризних мера у Србији може укупно да објасни свега 0,3-0,8 п.п. бржег кумулативног раста БДП-а у 2020. и 2021. у односу на земље ЦИЕ (укупна разлика у кумулативном расту била је вишеструко већа и износила је 4,7 п.п.). Разлог за релативно мали утицај ванредних фискалних интервенција на привредни раст је чињеница да главну разлику пакета у Србији у односу на ЦИЕ чине неселективна давања становништву која по дефиницији немају велики утицај на привредни раст у малим и отвореним економијама. Повећање потрошње које се генерише оваквим мерама добрим делом се одлива на куповину увозних производа што не може да значајно утиче на повећање домаће производње.

Релативно добри резултати привреде Србије током трајања здравствене кризе могу се првенствено објаснити чиниоцима специфичним за домаћу привреду. Будући да антикризни пакет мера није могао да има велики утицај на привредни раст Србије, остало је питање због чега је онда привреда Србије остварила боље резултате током трајања здравствене кризе од других земаља ЦИЕ. Разлоге за то видимо у неколико чинилаца. Пре свега, у структури привреде Србије у односу на земље ЦИЕ веће је учешће делатности које нису биле непосредно погођене кризом (пољопривреда, прехранбена индустрија и друго), док је удео делатности које су кризом биле највише погођене мањи (туризам, аутоиндустрија и друго). Друго, Србија је у кризу ушла с нешто већим привредним растом у односу на земље ЦИЕ у којима је привредна активност почела да успорава још пре избијања епидемије. Треће, од средине 2020. епидемиолошка ограничења у Србији била су блажа у односу на просек земаља ЦИЕ, а постоје индиције да је и спровођење тих блажих епидемиолошких мера било мање ригорозно, што је такође имало утицај на боље краткорочне резултате привреде Србије. На крају, уз све ове чиниоце, требало би поменути и то да је Србија у 2020. и 2021. релативно снажно повећала јавне инвестиције што је добра мера фискалне политике која је свакако имала утицај на већи привредни раст. Јавне инвестиције су у 2019. износиле 4,9% БДП-а у 2019, у 2020. су биле повећане на 5,3% БДП-а, а у 2021. на 7,4% БДП-а.

Табела 7. Србија и земље ЦИЕ: раст БДП-а и антикризни пакет мера, 2020-2021. година

	Раст БДП-а (%)			Антикризне мере (% БДП-а)		
	2020	2021	Кумулативно	2020	2021	Кумулативно
Србија	-0,9	7,4	6,5	7,9	2,4	10,4
Просек ЦИЕ	-3,8	5,6	1,8	3,5	3,1	6,7
Разлика (Србија - ЦИЕ)	2,9	1,8	4,7	4,4	-0,7	3,7

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС, ММФ, Евростата и др.

Напомена: просечан раст БДП-а земаља ЦИЕ рачунат као пондерисани просек

Већи ванредни трошкови за здравство у Србији највећим делом су одлазили на увоз, па је њихов утицај на бржи раст БДП-а у односу на ЦИЕ био релативно мали – процењујемо свега 0,1-0,2 п.п. Србија је по издвајањима за здравство током пандемије надмашила земље ЦИЕ за 1,1% БДП-а. Ова разлика је настала због тога што је: 1) Србија ванредно издвојила више средстава за куповину здравствене опреме и средстава у односу на њен БДП; 2) нешто више запошљавала и повећавала плате здравствених радника; и 3) градила и опремала потпуно нове здравствене установе (ковид болнице), што нису радиле друге земље ЦИЕ.⁴⁰ *Први* од ова три чиниоца подразумевао је куповину медицинских апарата, опреме, вакцина и лекова, који су набављани превасходно из увоза, што значи да нису могли да имају приметан ефекат на домаћи БДП. *Други* чинилац односи се на запошљавање недостајућих кадрова уз ванредно повећање зарада здравствених радника. То такође није могло да направи разлику у бржем привредном расту Србије у односу на ЦИЕ јер су и друге земље радиле слично (ванредна издвајања Србије за ове намене била су свега 0,1% БДП-а већа него у ЦИЕ). *Трећи* чинилац – изградња и опремање ковид болница – једини је могао да значајније утиче на бржи раст БДП-а Србије. Изградња ових објеката подразумевала је ангажовање домаће грађевинске оперативе што је имало одређеног утицаја на економски раст, али су издаци за њихово опремање отишли махом на увозна добра. Будући да су укупна средства за изградњу и опремање ковид болница била реда величине 150 млн евра (око 0,3% БДП-а), процењујемо да је приближно половина од тога ишла на физичку изградњу објеката (утиче на БДП), а половина на куповину опреме (не утиче приметно на БДП). Узимајући све наведено у обзир, оцењујемо да су ванредно већа издвајања за здравство у Србији у односу на земље ЦИЕ у износу од 1,1% БДП-а могла да утичу на бржи привредни раст Србије за 0,1-0,2 п.п.

Пакет за привреду није могао да утиче на бржи раст БДП-а Србије у односу на земље ЦИЕ. Два су разлога због којих пакет помоћи за привреду у Србији није могао да подстакне бржи привредни раст Србије. Први је то што укупна величина овог пакета заправо и није много одступала у односу на земље ЦИЕ. Србија је за ове намене дала 4,8% БДП-а, а земље ЦИЕ 4,2% БДП-а – што значи да је разлика била релативно мала у односу на друге пакете помоћи, свега 0,6% БДП-а. Други разлог је изражена неселективност пакета у Србији због чега он по свему судећи није био претерано ефикасно средство за подстицање привредног раста. Србија је, наиме, више од 90% средстава намењених привреди дала неселективно (и оним предузећима којима помоћ није била потребна) за разлику од ЦИЕ где је само 25% исплаћено неселективно. Распрострањено давање средстава предузећима која нису била угрожена кризом није могло да умањи пад запослености и пословне активности тих предузећа (пошто их та предузећа не би драстично смањивала и без помоћи државе), а није могло у великој мери ни вештачки да подстакне повећање обима њихове производње јер је то примарно дефинисано тржишним механизмима, тј. тражњом. Узимајући у обзир ове две чињенице: 1) да је Србија имала тек незнатно већи пакет подршке привреди у односу на друге земље ЦИЕ (око 0,6% БДП-а) и 2) да је помоћ у Србији била

⁴⁰ За више детаља погледати Поглавље 4. у овом извештају.

неефикаснија него у ЦИЕ, закључујемо да овај део антикризних мера није могао да утиче на бржи раст БДП-а Србије у односу на земље ЦИЕ. Штавише, није искључено ни то да су фокусирање и самим тим ефикасније мере подршке привреди у земљама ЦИЕ имале већи утицај на подстицање привредне активности него неселективне мере у Србији (упркос нешто обимнијем пакету у Србији). Овде ћемо се ипак држати конзервативне процене да је релативно мала разлика у обиму пакета мера за привреду није резултирала у разликама у економском расту, иако је могуће да су нешто мање мере подршке привреди у земљама ЦИЕ можда имале и већи утицај на подстицање привредног раста него у Србији.

Помоћ становништву у Србији била је готово четвороструко већа него у ЦИЕ, што је могло да има утицај на бржи раст БДП-а Србије за 0,2-0,6 п.п. Као што смо већ показали у претходним поглављима, убедљиво највећа разлика у обиму фискалног антикризног пакета Србије у односу на земље ЦИЕ потекла је од помоћи становништву. У Србији је тај део пакета износио 2,9% БДП-а наспрам 0,8% БДП-а у ЦИЕ, што значи да су ове мере у Србији премашиле просек земаља ЦИЕ за чак 2,1% БДП-а. Овај вид државних расхода спада у текућу потрошњу која нема значајнији утицај на убрзање привредне активности у малим отвореним економијама попут Србије. Разлог је то што додатна потрошња добрим делом одлази на куповину увозних добара, што нема ефекат на домаћи БДП. Теоријска очекивања сагласна су са великим бројем емпиријских истраживања према којима је утицај текуће јавне потрошње на привредни раст земаља попут Србије веома мали или статистички занемарљив.⁴¹ У најоптимистичнијем сценарију фискални мултипликатор, тј. јединични утицај текуће потрошње на повећање привредног раста Србије, могао би да износи 0,1-0,3 а вероватно је у овој кризи био ближи доњој граници интервала.⁴² Због тога оцењујемо да већи издаци за помоћ становништву, иако осетно изнад просека ЦИЕ, могу да објасне релативно малу разлику у бржем привредном расту Србије – свега 0,2-0,6 п.п. БДП-а. Уколико је циљ Владе био да се овим каналом подстакне привредни раст, много јаче ефекте имала би већа селективност, тј. да се новац усмеравао само онима који су материјално угрожени. То је зато што тај сегмент становништва има већу граничну склоност ка потрошњи (и куповини домаћих производа) него што је то случај са општом популацијом.

Мањи део бољих резултата привреде Србије у односу на ЦИЕ може се приписати издашнијем антикризном пакету, а већи другим чиниоцима. Уколико сумирамо претходно изнете анализе, можемо закључити да је изражена разлика у антикризним пакетима (од 3,7% БДП-а) имала релативно мали допринос већем расту у Србији него у земљама ЦИЕ (око 0,5 п.п). Од тога, процењујемо да 0,1-0,2 п.п. потиче од изградње болничких капацитета, а преосталих 0,2-0,6 п.п. од неселективног пакета становништву. С друге стране, разлика у кумулативној стопи раста Србије током 2020. и 2021. године и земаља ЦИЕ далеко је већа – износи 4,7 п.п. То значи да се највећи део разлике у корист Србије (око 4 п.п.) дугује чиниоцима изван фискалног пакета помоћи. То су: 1) структура привреде; 2) тренд раста с којим смо дочекали кризу; 3) мање стриктна епидемиолошка ограничења и 4) повећање јавних инвестиција. У наставку се нешто детаљније бавимо сваком од побројаних чинилаца.

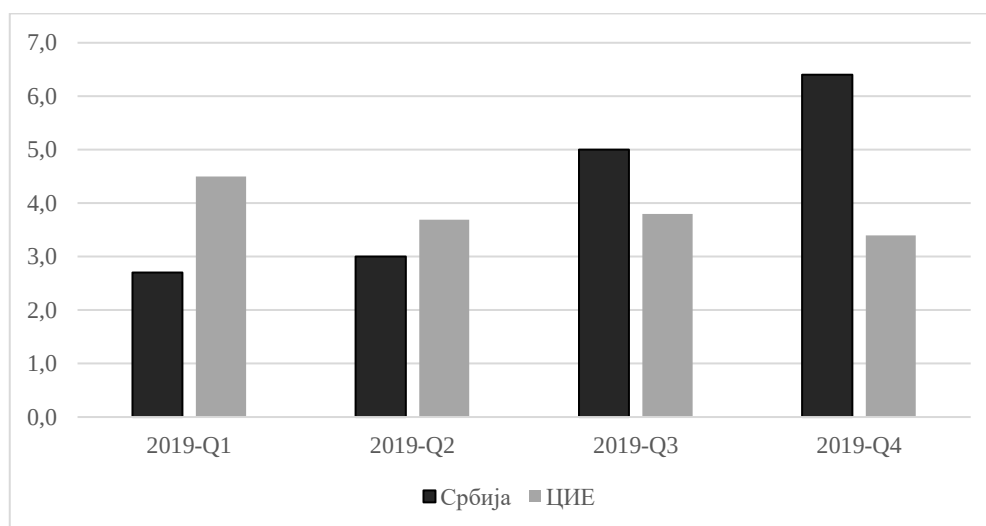
⁴¹ Видети нпр. Петровић, П., Арсић, М. и Нојковић, А. (2020), *Increasing public investment can be an effective policy in bad times: Evidence from emerging EU economies*, Economic Modelling, Vol. 94, стр. 580-597

⁴² Фискални мултипликатори на текућу буџетску потрошњу су у малим и отвореним економијама статистички готово безначајни у уобичајеним околностима, а имају одређени пораст у условима рецесије. Међутим, рецесионо повећање фискалних мултипликатора односи се на кризе које примарно настају смањењем тражње, док је актуелна криза првенствено изазвана факторима на страни понуде (смањена производња добара и услуга услед рестриктивних епидемиолошких мера, обољевања радне снаге итд). Такође, у детаљнијој анализи (која је тренутно немогућа) требало би узети у обзир и могући негативан ефекат ових мера на убрзање инфлације.

Структуру привреде Србије карактерише релативно низак удео сектора који су погођени пандемијом и висок удео делатности на које криза није утицала. Пандемија је пореметила привредну активност на глобалном нивоу, а њен утицај на различите привредне гране био је хетероген. Сходно томе, удео најпогођенијих сектора играо је велику улогу у ефекту који је криза имала на БДП једне земље. Уколико посматрамо секторе на које је криза имала најштетнији ефекат (туризам и угоститељство, аутоиндустрија, производња машина и авиосаобраћај) видимо да је њихов удео у Србији готово два пута мањи него у земљама ЦИЕ – тек 3,5% БДП-а наспрам 6,5%. Србија, притом, не само што је кризу дочекала с ниским уделом најпогођенијих делатности, већ и са релативно већом заступљеношћу сектора који нису претрпели већи ударац услед пандемије или су чак имали ванредан раст (пољопривреда, прехранбена, хемијска, фармацеутска индустрија и сектор информационо-комуникационих технологија). Ове гране чине 18,7% БДП-а Србије што је приметно више него у земљама ЦИЕ (где износи 14,3%). Узимајући у обзир овакву разлику у структури привреде, оцењујемо да је ово био важан чинилац због ког је Србија забележила нешто већи раст БДП-а у 2020. и 2021. од земаља ЦИЕ.

Србија је кризу дочекала с повољнијим привредним кретањима од земаља ЦИЕ. Србија је у здравствену кризу ушла са стопом раста из 2019. од 4,3%, док су земље ЦИЕ имале нешто нижи просечан раст од око 4%. Притом, врло је важно имати у виду и то да су краткорочни трендови кретања БДП-а у Србији показивали знаке убрзавања непосредно пре кризе, док су се у земљама ЦИЕ виделе супротне тенденције. Ове индикаторе приказали смо у Графикону 9, где се јасно види да је тренд краткорочног привредног раста Србије током 2019. имао релативно снажно убрзање, а да је у земљама ЦИЕ успоравао. Због повољнијег тренда и већег пренетог раста с којим је Србија ушла у кризу у односу на ЦИЕ, пад БДП-а Србије је у 2020. био мањи.

Графикон 9. Србија и земље ЦИЕ: међугодишње стопе раста БДП-а, 2019. година



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Евростата

У Србији су од средине 2020. године епидемиолошке рестрикције биле блаже у односу на земље ЦИЕ. Након избијања пандемије почетком 2020. године, појединачне земље уводиле су различите мере ограничавања кретања, јавних окупљања и пословања. Ове рестрикције, с једне стране, биле су успешне у успоравању ширења пандемије, али су, с друге стране, имале негативан ефекат на краткорочну привредну активност. На самом почетку епидемије Србија је имала убедљиво најрестриктивније мере, а оне су већ средином

2020. године осетно ублажене и од тада су задржане у релативно релаксиранијој форми у поређењу са земљама ЦИЕ. По међународном индикатору рестриктивности епидемиолошких мера (*Oxford Stringency Index*) који се често користи у литератури, Србија је од средине 2020. до краја 2021. имала нешто блаже епидемиолошке мере од просека земаља ЦИЕ (индекс рестриктивности 47,1 у односу на 49). Уз то, има назнака да је контрола епидемиолошких мера у Србији била доста лабавија него у земљама ЦИЕ,⁴³ што имплицира да су ограничења код нас имала још слабији ефекат него што би се могло закључити на основу мера „на папиру“. Непосредна последица блажих епидемиолошких мера јесте краткорочно мањи пад БДП-а у Србији.⁴⁴

Србија је током трајања здравствене кризе релативно снажно повећала инвестиције у инфраструктуру што је позитивно утицало на раст њеног БДП-а. Економска политика Владе која је имала знатан утицај на подстицање раста БДП-а током здравствене кризе је повећање јавних инвестиција у инфраструктуру. Ови фискални расходи не могу се довести у непосредну везу са здравственом кризом (изузев изградње ковид болница), али од свих државних расхода имају најјачи позитиван утицај на раст БДП-а (јер се приликом изградње инфраструктуре ангажује домаћа грађевинска оператива, радници и друго). Подаци показују да је већина земаља ЦИЕ током здравствене кризе повећала издатке за јавне инвестиције (реда величина 0,5% БДП-а у просеку), а Србије је предњачила у односу на друге земље. Издвајања Србије за инфраструктуру су током 2020. повећане у односу на 2019. за 0,4% БДП-а, а онда у 2021. за додатних 1,5% БДП-а. Снажније повећање јавних инвестиција у инфраструктуру у односу на друге земље ЦИЕ свакако је један од разлога за остварени већи кумулативни раст БДП-а Србије у 2020. и 2021. години – и Фискални савет овакву политику Владе оцењује позитивно.

Чиниоци који су такође могли да (у мањој мери) утичу на повољнија привредна кретања Србије су монетарне мере и гарантне шеме. Главни фокус овог извештаја су антикризне мере које су имале директан утицај на дефицит у годинама у којима су имплементиране. Међутим, поред њих су током 2020. и 2021. године, предузимане и неке мере економске политике које су дале свој допринос расту али нису ушле у фискални дефицит. То су, пре свега, монетарне мере НБС (мораторијум на враћање кредита и линије за додатну ликвидност банкама) и кредитна шема за приватна предузећа уз гаранције државе. Ове мере су доминантно биле оријентисане на очување ликвидности домаће привреде зарад одржања нивоа економске активности и неспорно су имале позитиван утицај на привредна кретања. Међутим, ефекте ових мера у Србији и земљама ЦИЕ у овом тренутку тешко је прецизно измерити. Могуће је да су монетарне мере заједно са гарантним шемом у Србији имале нешто јачи позитиван ефекат на привреду у односу на сличне мере у ЦИЕ, што се види по нешто снажнијем повећању кредитне активности током кризе.⁴⁵ Међутим, ове политике не могу ни изблиза да објасне читаву разлику од 4,7 п.п. колико је Србија брже расла од ЦИЕ у 2020. и 2021. години.

Прогнозе међународних институција на почетку кризе предвиђале су да ће привреда Србије бити мање погођена здравственом кризом (независно од мера економске политике). Непосредно након избијања пандемије, у априлу и мају 2020.

⁴³ То показују подаци са платформе *Google Mobility* (Извештаји о кретању људи у заједници), која прати трендове у кретању становништва на различитим местима попут малопродајних објеката, места за рекреацију, станица јавног превоза, радних места, места становања и др. Наше прелиминарне анализе указују на то да су активности становника Србије на свим побројаним локалитетима (изузев паркова) биле интензивније него у земљама ЦИЕ (период посматрања је од средине фебруара 2020. до средине марта 2022. године).

⁴⁴ Друго је, међутим, питање да ли су блаже епидемиолошке мере повећале дубину и продужиле трајање епидемије и тако повећале дуготрајне негативне ефекте епидемије на привредни раст Србије (губитак људских ресурса, или трајније погоршање њиховог здравља). Ове дугорочне ефекте тренутно је немогуће проценити.

⁴⁵ Овде је додатни проблем и то што су мере мораторијума на отплату кредита утицале и на привремену дисторзију монетарне статистике.

године, ММФ и Европска комисија су у склопу својих редовних извештаја објавили прогнозе кретања привредне активности за земље ЦИЕ у 2020. години, укључујући Србију (Табела 8). По тим прогнозама, већ на самом почетку епидемије било је процењено да ће здравствена криза знатно мање негативно утицати на привреду Србије у односу на друге земље ЦИЕ – што се на крају и десило. Ове прогнозе су аналитички значајне јер се приликом њихове израде није знало какве ће антикризне мере примењивати појединачне земље, што значи да ови ефекти нису били узети у обзир при процени очекиваног економског раста Србије и других земаља ЦИЕ у 2020. години. Међутим, пошто су били познати неки други чиниоци који су утицали на боља привредна кретања (тренд раста БДП-а с којим се ушло у кризу и специфична структура економије), било је процењено да ће пад БДП-а у Србији у односу на упоредиве земље у 2020. бити око 2 п.п. мањи.

Табела 8. Прогнозе међународних институција о паду БДП-а у 2020. години с почетка кризе за Србију и ЦИЕ, у %

	Прогноза за 2020		Остварење
	ММФ (април 2020)	Европска Комисија (мај 2020)	
Србија	-3	-4,1	-0,9
Просек ЦИЕ (пондерисани)	-5,2	-5,8	-3,8
Разлика (Србија - ЦИЕ)	2,2	1,7	2,9

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија, РЗС, ММФ, Евростата и др.

Прогнозе релевантних међународних институција с почетка кризе начелно су у сагласности са нашим рачуницама о утицају антикризних мера на БДП. Задржаћемо се још мало на прогнозама привредног раста Србије и других земаља ЦИЕ које су биле актуелне на почетку кризе. Поређењем ових прогноза и остварених резултата види се да је тада било предвиђено да ће привреда Србије у 2020. остварити за око 2 п.п. бољи резултат од земаља ЦИЕ, а оно што се стварно десило је то да је резултат Србије био за 2,9 п.п. бољи. Иако су прогнозе с почетка кризе недовољно прецизне за чврсту квантитативну анализу, оне начелно потврђују нашу оцену да је издашнији антикризни фискални пакет био само један (и не претерано значајан) чинилац који је утицао на боље резултате привреде Србије. Наиме, највећи део разлике у оствареном резултату привреде Србије у односу на упоредиве земље у 2020. већ је био препознат на почетку кризе, а сви други разлози заједно који тада нису били познати (већи антикризни пакет Србије, блаже епидемиолошке мере, снажно повећање јавних инвестиција) у збиру су дали знатно мањи допринос бољим привредним резултатима Србије у тој години.

7. ПРЕГЛЕД НАЈВАЖНИЈИХ РЕЗУЛТАТА

Издашне мере фискалне политике током кризе биле су начелно оправдане и имале су их све европске земље. Криза коју је покренула пандемија није била изазвана структурним економским слабостима већ спољним чиниоцима, због чега је највећи број држава могао на њу да одговори фискалним (и монетарним) мерама знатно брже и издашније него током претходне кризе из 2008/09 године. Ванредна средства из буџета усмеравана су у здравство, угрожену привреду и становништво, чиме је спречен висок пад запослености и подстакнут брз и снажан глобални привредни опоравак.

Србија, међутим, није била економична у спровођењу свог антикризног пакета. Влада Србије у начелу јесте испратила образац доделе помоћи који се јављао у другим земљама (подржавајући здравствени систем, привреду и грађане), али је добрим делом отишла у другу крајност дајући буџетска средства не само тамо где је било потребно и економски оправдано, већ и тамо где то није било неопходно. Због тога је Србија била рекордер у ЦИЕ по трошку антикризних мера, дајући више од 50% буџетског новца за ове намене у односу на упоредиве земље. Притом, Србија је више средстава од других издвојила за све три кључне компоненте пакета антикризних мера: здравство, помоћ привреди и становништву. Од тога, оправдана (односно неизбежна) била су већа издвајања Србије за здравство, док су мере подршке привреди и становништву биле једним делом економски нерационалне. Наше анализе показују да би буџетски трошак Србије могао да буде 1,7-1,8 млрд евра мањи да се за антикризне мере усмерене ка привреди и становништву дало исто колико у другим упоредивим земљама.

Привреда Србије је кризом била погођена мање него друге земље, због чега би било очекивано да наша буџетска давања буду мања него у ЦИЕ – а не већа. Због структуре своје привреде Србија је била мање погођена кризом него друге европске земље. Конкретно, делатности које су највише трпеле током кризе (авио саобраћај, туризам, угоститељство, аутомобилска индустрија) немају изражен удео у БДП-у Србије, док је удео области које пандемија није угрозила (пољопривреда, прехранбена индустрија) већи него у другим земљама. Због тога је било очекивано да антикризни пакет мера у Србији буде мањи него у упоредивим земљама, а не обрнуто.

Процењујемо да је сличан економски ефекат антикризних мера могао бити постигнут са око 2 млрд евра мање потрошених средстава. Узимајући у обзир оба чиниоца – да је Србија за антикризне мере подршке привреди и становништву дала 1,7-1,8 млрд евра више него упоредиве земље и то да је привреда Србије била мање погођена кризом – закључујемо да је антикризни пакет у Србији лако могао бити око 2 млрд евра мањи. Другим речима, Србији је било довољно да за пакет антикризних мера током здравствене кризе издвоји из буџета око 3,5 млрд евра уместо 5,4 млрд евра које су потрошене. У том случају кумулативни привредни раст Србије у 2020. и 2021. био би тек нешто нижи од оствареног (процењујемо за 0,5 до 1 п.п.) али би зато јавни дуг био релативно снажно умањен (за око 2 млрд евра). До овако великог расипања средстава у Србији дошло је првенствено због знатно мање фокусираности антикризног пакета. У Србији је, наиме, преко 90% средстава исплаћено неселективно, наспрам свега 30% што је био просек у ЦИЕ.

Издашне антикризне мере финансирале су се задуживањем и то је главни разлог претераног раста дуга у претходне две године. Јавни дуг је од краја 2019. до краја 2021. порастао за чак 6 млрд евра – са 24,4 млрд евра на 30,5 млрд евра, односно готово 25%. Да су антикризне мере у Србији биле боље таргетиране, прираст јавног дуга могао је бити око 2 млрд евра мањи. Овде је важно скренути пажњу и на то да није дошло до толико великог повећања јавног дуга у односу на БДП упркос његовом рекордно снажном апсолутном скоку. Јавни дуг на крају 2021. износио је свега 57,1% БДП-а, у поређењу са

52,8% БДП-а с краја 2019. године. Иза овог резултата стоје два феномена: први је бржи реални раст Србије у односу на земље ЦИЕ, а други подразумева реално јачање динара. Илустрације ради, да је динар у претходне две године депресирао онолико колико су у просеку ослабиле валуте земаља ЦИЕ са флексибилним курсом (Мађарска, Пољска, Румунија, Чешка, Хрватска) јавни дуг Србије на крају 2021. био би око 60% БДП-а.

Највећа нерационалност у пакету антикризних мера Србије забележена је у оквиру помоћи грађанима. Од првог давања (100 евра пунолетнима) из јуна 2020. године уследио је читав низ сличних мера, па је за ове намене од почетка пандемије до сада исплаћено огромних 1,8 млрд евра. Кад се у јуну 2022. исплати и других 100 евра грађанима који имају 16-29 година, укупан трошак ће се попети на 1,9 млрд евра. Друге земље ЦИЕ кризну помоћ становништву усмеравале су доминантно на оне категорије које су биле угрожене кризом. Управо из тог разлога је за ове намене у Србији током 2020. и 2021. године, релативно посматрано, потрошено скоро четири пута више у односу на упоредиве земље. Анализе које је смо више пута у претходном периоду објављивали показују да оне нису економски ефикасне, јер су значиле велико задуживање да би се постигли релативно скромни ефекти. Утицај који имају на убрзање привредног раста готово је безначајан и једнократан, а повећање пореских прихода услед веће потрошње становништва ни изблиза није упоредиво с трошком таквих мера. Из угла социјалне политике неселективна давања која подједнако третирају богате и сиромашне грађане нису ефикасна мера, јер имају релативно мали и привремен утицај на смањење сиромаштва и неједнакости. На крају, оваква пракса у супротности је и са започетом реформом система социјалне заштите (увођењем социјалне карте).

Код мера за подршку привреди главни извор нерационалности била је њихова неселективност, а не толико њихова величина. За разлику од других европских земаља у којима се помоћ по правилу давала само погођеним предузећима, Србија се определила да преко 90% средстава за буџетску подршку приватном сектору додели неселективно. Због толико широког пакета, за помоћ привреди у нашој земљи буџетски трошкови били су 15% већи него у другим земљама ЦИЕ иако би, како смо већ поменули, требало очекивати супротно (специфична структура привреде). Да је пакет привреди био сувише неселективан може се потврдити из другог угла – порез на добит из 2020. године наплаћен је у рекордно великом износу (ванредно повећање од 200 милиона евра) иако је привредна активност у 2020. имала пад од 0,9%. Овај скок једино може да објасни чињеница да је помоћ додељивана и предузећима која нису имала објективних проблема у пословању током кризе. То значи да би Србија бољим таргетирањем помоћи привреди, као што су радиле земље ЦИЕ, могла у исто време да уштеди и да обезбеди знатно већу подршку стварно угроженим секторима. Позитиван аспект у пакету мера подршке привреди у Србији је то што добар део пакета (850 млн евра) чини одлагање обавеза а не отписивање; привреда се брзо опоравила и одложене обавезе се већ уредно враћају у буџет.

Подршка јавном здравству такође је била већа него у земљама ЦИЕ али је овакав сценарио био неизбежан. Деценије недовољног улагања у здравство довеле су до тога да Србија пандемију дочека с недовољним капацитетима здравствених установа, недостатком потребне опреме, релативно ниским платама и мањком здравствених радника. То је један од главних одговора на питање зашто су издвајања Србије за ове намене током кризе биле већа у односу на упоредиве земље (изградња ковид болница, појачан увоз медицинске опреме, запошљавање и повећање плата запослених у здравству). Други део одговора техничке је природе – БДП Србије по становнику осетно је нижи од просека земаља ЦИЕ, па чак и у условима када набављају на међународном тржишту слична медицинска средства (вакцине, лекове и др) за Србију је тај трошак већи као учешће у БДП-у него у земљама ЦИЕ.

Оцењујемо да је знатно већи пакет мера у Србији у поређењу са ЦИЕ имао релативно мали допринос њеном бржем привредном опоравку. Свега око 0,5 п.п. бржег привредног раста Србије током 2020. и 2021. у односу на земље ЦИЕ⁴⁶ можемо приписати већем пакету антикризних мера. На њих је, с друге стране, потрошено чак 3,7% БДП-а више него што је то био случај у земљама ЦИЕ. Оцењујемо зато да је плаћена претерано велика цена (превелико повећање јавног дуга) за релативно мали добитак, што је дугорочно неефикасно. Додатно, прекомерним трошковима антикризних мера за време здравствене кризе непотребно је повећана рањивост јавних финансија у тренутку кад већ започињу нове кризе (рат у Украјини, висока и растућа глобална инфлација, енергетска криза и друго).

⁴⁶ Подсећамо, наше анализе показују да већи антикризни пакет у Србији јесте утицао на бржи кумулативни раст Србије у односу на ЦИЕ, а да се вредност тог доприноса креће у интервалу 0,3-0,8 п.п. БДП-а. То је мали део укупне разлике у расту између Србије и ЦИЕ која је у 2020. и 2021. износила 4,7 п.п. БДП-а кумулативно.

8. МЕТОДОЛОШКИ ДОДАТАК

За потребе овог извештаја састављена је посебна база података о реализованој антикризној помоћи из буџета за регион Централне и Источне Европе укључујући Западни Балкан, комбиновањем више јавно доступних извора.⁴⁷ Иако већ постоји неколико јавних сетова података који обухватају различите регионе па и читав свет, ниједан од њих не може се користити као једини и поуздан извор информација. Најсвеобухватнију систематизовану евиденцију, уједно најчешће коришћену у литератури, објавио је Међународни монетарни фонд (ММФ).⁴⁸ Предност те базе је широк обухват (укључен велики број развијених и неразвијених земаља света) и то што дефинише смислене критеријуме за сортирање широког спектра различитих антикризних инструмената. Њено главно ограничење је, како сами аутори наводе, то што „није намењена за фискално извештавање нити за поређење међу земљама“. У процесу нашег истраживања највећу препреку представљало је то што: 1) се приказују најављене мере а не реализација, 2) наводе се кумулативне вредности без раздвајања на 2020. и 2021. годину, 3) мере које нису усмерене на здравство за велики број земаља приказане су агрегатно, без раздвајања на поткатегорије и/или секторе, па остаје нејасно који део суме је отишао становништву а који привреди, 4) не даје детаљну структуру за све државе ЦИЕ, попут Хрватске, Мађарске, Словеније, Словачке и Балтичких земаља. Осим ММФ-а, још неке међународне институције објавиле су своје евиденције од којих издвајамо: *EUIFIS* (*European Independent Fiscal Institutions*), *OECD* и *ESRB* (*European Systemic Risk Board*). Иако пружају корисне информације о различитим аспектима фискалних и монетарних мера, постоје објективна ограничења због којих нисмо ни само на њих могли да се ослонимо. На пример, *EUIFIS* нема потпун приказ мера у свим земљама а има случајева где изостају елементарни описи, *OECD* има добру базу за пореске мере али не и за расходне, док *ESRB* не приказује износе.

⁴⁷ Узорак смо у једном делу анализе (Поглавље 5) проширили и за пет највећих западноевропских земаља (Немачка, Француска, Шпанија, Италија и Холандија).

⁴⁸ *Fiscal Monitor: database of country fiscal measures in response to the COVID-19 pandemic, October 2021.*

8.1. Извори података

Базу смо формирали на основу већег броја периодичних извештаја о економским и фискалним кретањима за сваку појединачну земљу. На првом месту то су документи Европске комисије: Програми конвергенције и стабилности за 2021. годину (Convergence and Stability Programmes) из којих смо узели податке за Мађарску, Пољску и др, као и Годишњи нацрти буџетских планова за 2022. годину (Annual Draft Budget Plans) за Француску, Словачку и др. Други важан извор били су ММФ-ови извештаји о консултацијама са владама (тзв. *Article IV*) за Албанију, Чешку, Хрватску и др. Постоје и земље за које ни ови посредни извори нису садржали ажурне и детаљне податке, па смо тај недостатак надоместили информацијама из званичних аката владе као што су извештаји о извршењу буџета и фискалне стратегије (нпр. Црна Гора, Бугарска) и студије независних фискалних институција (нпр. Словенија). Детаљан приказ извора по свим земљама из нашег узорка, са директним линком ка интернет адреси, дат је у Табели А1.

Табела А1. Извори података по земљама

Земља	Извор
Албанија	<i>IMF Article IV Staff Report for Albania 2021.</i>
Бугарска	<i>Bulgarian Ministry of Finance: Budget Execution Report 2020;</i> <i>Bulgarian Ministry of Finance: Budget Execution Report 2021.</i>
Црна Гора	<i>Vlada Crne Gore: Program ekonomskih reformi za Crnu Goru 2021-2023. godina;</i> <i>Vlada Crne Gore: Mjere podrške građanima i privredi prvi kvartal 2021. godine;</i> <i>Vlada Crne Gore: Mjere podrške građanima i privredi drugi kvartal 2021. godine.</i>
Чешка	<i>IMF Article IV Staff Report for Czech Republic 2021.</i>
Шпанија	<i>AIReF Report on the 2021-2024 Stability Programme Update;</i> <i>AIReF Report on Budgetary Execution, Public Debt and the Expenditure Rule 2021</i>
Естонија	<i>IMF Article IV Staff Report for Estonia 2021 .</i>
Француска	<i>French Draft Budgetary Plan 2022.</i>
Немачка	<i>IMF Article IV Staff Report for Germany 2021.</i>
Хрватска	<i>IMF Article IV Staff Report for Croatia 2021.</i>
Мађарска	<i>Hungarian Convergence Programme 2021.</i>
Италија	<i>EUFIIS: European Fiscal Monitor January 2022.</i>
Летонија	<i>Latvian Draft Budgetary Plan 2022.</i>
Литванија	<i>Lithuanian Stability Programme 2021;</i> <i>Lithuanian Draft Budgetary Plan 2022.</i>
Холандија	<i>IMF Article IV Staff Report for the Netherlands 2021.</i>
Северна Македонија	<i>Government of North Macedonia: Fiscal Strategy for 2022-24;</i> <i>Ministry of Finance of North Macedonia: Fifth set of anti-crisis measures;</i> <i>IMF Article IV Staff Report for North Macedonia 2021.</i>
Пољска	<i>Polish Convergence Programme 2021.</i>
Румунија	<i>Romanian Convergence Programme 2021.</i>
Словенија	<i>Slovenian Fiscal Council: Monthly Information January 2021;</i> <i>Slovenian Fiscal Council: Monthly Information January 2022.</i>
Словачка	<i>Slovakian Draft Budgetary Plan 2022.</i>

8.2. Дефинисање антикризних мера

У истраживању смо се ограничили на искључиво фискални (буџетски) део антикризних политика, тачније, на мере које директно утичу на фискални резултат земље. Другим речима, антикризне мере које нису директан буџетски трошак – инструменти монетарне политике (мораторијуми за кредите, линије централних банака за додатну ликвидност комерцијалним банкама) и кредитирање привреде преко гарантних шема⁴⁹ – нису обухваћене анализом.

Поред тога, јављали су се и одређени гранични случајеви у којима је било потребно дефинисати/проценити колики је фискални трошак спроведених мера. *Први* су пореска одлагања која повећавају дефицит у години у којој су одобрена (најчешће 2020. години), али ће буџет касније (најчешће већ од 2021) имати одређене приливе по основу враћања ових обавеза. У том случају, укупну вредност мере рачунали смо по нето принципу, тј. као разлику између износа одложених обавеза и дела који су предузећа у међувремену измирила. *Други* случај је мера убрзања повраћаја ПДВ-а. Овде су у питању средства која би свакако у једном тренутку била исплаћена из буџета, а на повећање дефицита утичу само у посебним околностима.⁵⁰ Међутим, ове мере су спровођене веома ретко и имале су занемарљив утицај на буџет. Због тога смо ову меру искључили из анализе (не мења наше главне закључке јер је примењена у свега три земље из узорка и није материјално издашна).

Поједине државе су током пандемије имале и додатни раст јавних расхода, најчешће у форми већих јавних инвестиција (ван здравства) и повећаног субвенционисања одређених предузећа у државном власништву (националне авио компаније, железничка предузећа и сл). Ови трошкови најчешће нису могли да се јасно раздвоје на део који је директна последица ванредних околности изазваних пандемијом и део који би се десио да кризе није било. Због тога их нисмо третирали као део антикризног пакета.

⁴⁹ Када је реч о гарантованим кредитима, у делу рада који је посвећен рачунању трошка антикризних мера у Србији (за коју имамо најдетаљније податке), у укупан трошак укључили смо само мали део који процењујемо да ће сносити буџет.

⁵⁰ Евантуални раст дефицита у једној години (2020) могућ је у случају ако су редовни повраћаји уместо у јануару или фебруару 2021. године реализовани нешто раније, тј. до краја 2020. године.

8.3. Структура антикризних пакета

Посматрано по земљама, фискалне мере су осетно варирале, како по величини тако и по конкретним инструментима који су примењивани. Ради једноставнијег сагледавања, у првом кораку смо хетерогени скуп свих мера поделили на четири веће групе. Као основни критеријум користили смо крајњег корисника мере – јавни здравствени систем, приватни сектор, грађани, остало. У наставку ће бити нешто више речи о свакој од поменутих целина:

- *Подришка јавном здравству* укључује расходе за повећање зарада медицинског особља, набавку неопходне опреме, лекова и вакцина, набавка личне заштитне опреме за запослене у државној управи, ослобађање од царинских и пореских (ПДВ) дажбина на набавку медицинске опреме, као и трошкове изградње и опремања ковид болница.
- *Подришка привреди* јавља се у две варијанте:
 - *Расходне мере* које обухватају помоћ послодавцима за исплату зарада, помоћ за плаћање фиксних трошкова (закуп пословног простора), подстицаји за додатно инвестирање (грантови за мала и средња предузећа, технолошки развој), субвенције предузећима из угрожених сектора (туризам, саобраћај), подршка пољопривреди.
 - *Приходне мере*, тзв. порески расходи, као што су отписивање пореских дажбина (пореза на добит и/или доходак, доприноса), одлагање плаћања пореских обавеза и умањење пореских намета (ПДВ за одређена добра и услуге, акцизе, локалне таксе).
- *Помоћ становништву* подразумева све врсте помоћи које су државе усмеравале директно грађанима. У овој групи су издвајања за незапослена лица, додатни износи социјалних помоћи, додаци за породице са децом, пензионере са најнижим примањима, особе са инвалидитетом, али постоје и мере попут новчаних ваучера за куповину, бонусе за вакцинисане, новчане помоћи за студенте (за школарине и смештај) и младе (додатне курсеве и обуке) и све пунолетне грађене.
- *Остале мере* подразумевају материјалну подршку за специфичне, најчешће нетржишне области као што су култура, образовање, уметност, спорт, верске заједнице и др.

8.4. Критеријуми за одређивање селективности мера

По критеријуму селективности антикризне мере разврстали смо у две групе: 1) селективне мере – тј. мере које обухватају само ограничен сегмент привреде и становништва који је више од других погођен кризом (или је рањивији у условима епидемије); 2) неселективне мере – тј. кад се приликом исплате буџетских средстава није водило рачуна о објективној угрожености њихових корисника. Поделу на неселективне и селективне мере спровели смо код исплата помоћи за привреду и за становништву.

Ванредна *подришка здравству* искључена је из ове поделе јер је овај сектор био под директним ударом кризе, па сва ванредна средства исплаћена за здравство у целисти сматрамо таргетираним/усмереним. Такође, када је реч о категорији *остало*, у питању је помоћ која се усмеравала на врло специфичне делатности, због чега смо и њу практично у целисти оценили као селективну. Због тога је питање селективности у истраживању разматрано за преостала два дела антикризних пакета где је оваква подела могућа – помоћ привреди и помоћ становништву.

У *селективне мере за привреду* укључили смо оне које испуњавају бар један од два критериума: 1) усмерене су на секторе који су били највише погођени кризом као што су туризам, угоститељство, саобраћај; 2) усмерене су на све секторе али је добијање помоћи условљено доказивањем да је пандемија изазвала веће проблеме у пословању (нпр. пад пословних прихода 20-50% у односу на преткризни период). *Селективне мере за становништво* обухватају инструменте који задовољавају један од следећих услова: 1) опредељени су за грађане који су социјално угрожени и/или материјално необезбеђени – примаоци социјалне помоћи, сиромашнији пензионери (са минималним пензијама), као и незапослена лица услед мале вероватноће да би током пандемије могли да нађу запослење; 2) усмерене су на грађане који због специфичности епидемиолошких мера нису били у могућности да обављају своје редовне пословне активности нпр. када услед затварања вртића родитељи морају да брину о својој деци или уколико је потребно да се брину о неком оболелом члану породице. Све мере које нису испуњавале неке од претходно наведених критеријума сврстали смо у неселективне. Уз то, неселективним смо сматрали све оне мере за које из званичних извора није могло да се утврди да ли је била заснована на неком критеријуму.

8.5. Додатне напомене

Поред свих истраживачких напора које смо усмерили на прикупљање података из више доступних извора, било је ситуација у којима чак ни званични извори – како национални, тако и међународни – нису били потпуни. Конкретно, има земаља код којих смо сами, полазећи од усвојених мера, морали да процењујемо њихову реализацију (нпр. Црна Гора ни у једном званичном документу нема приказ извршених мера у 2021. години). Овакви случајеви, ипак, ретки су и не утичу на основне закључке из овог рада, тим пре што је њихов релативни значај занемарљив у односу на читав узорак.

Детаљнија база података коју смо саставили за потребе ове анализе доступна је на захтев (упит послати на адресу kabinet@fiskalnisavet.rs).