

ZAPADNI BALKAN REDOVNI EKONOMSKI IZVJEŠTAJ  
br.17 | proljeće 2020.

# Ekonomski i socijalni uticaj COVID-19

FISKALNA POLITIKA



*“Ti i ja” autor Tanja Burzanović (Crna Gora)*

RER br. 17 je zbirka bilješki o ekonomskom i socijalnom uticaju COVID-19 koje je objavljen u tri dijela. Prvi dio je objavljen 29. aprila i fokusiran je na makroekonomski uticaj COVID-19. Drugi dio je objavljen 29. maja i pokazuje kako se makroekonomski uticaj odražava na ljude u regiji. Treći dio se fokusira na specifična područja ekonomske politike - fiskalni, vanjski i finansijski sektor - te krizni uticaj na privatni sektor na osnovu izvještavanja firmi.



# Fiskalna politika za izravnavanje krive: kako ograničiti i ublažiti uticaj krize<sup>1</sup>

- Sve države Zapadnog Balkana ušle su u krizu izazvanu COVID-19 sa većim iznosima javnog duga nego što je to bio slučaj uoči globalne finansijske krize iz 2009., a to im je ograničilo izbor mogućnosti za fiskalno reagovanje i učinilo ih osjetljivijim.
- Fiskalna politika je od ključnog značaja za odgovor na COVID-19: sve zemlje Zapadnog Balkana uvele su neophodne mjere za ublažavanje neposrednog uticaja krize, ali njihova djelotvornost zavisi i od toga u kojoj mjeri su prilagođene konkretnom kontekstu u svakoj od ovih država.
- Potrebe za zaduživanjem naglo rastu, usljed čega će se na čitavom Zapadnom Balkanu povećati i buduće otplate po osnovu kamata, i to u uslovima uvećanog fiskalnog deficita i javnog duga i smanjene dostupnosti sredstava na finansijskim tržištima.
- Nakon perioda suzbijanja neposrednog uticaja krize, mjerama fiskalne politike će morati da se uspostavi delikatna ravnoteža između pružanja podrške ekonomskom oporavku i staranja o fiskalnoj održivosti.

**Fiskalna politika je od presudne važnosti za paket odgovora na krizu izazvanu COVID-19.** Ograničenja kretanja i socijalno distanciranje utiču na ponudu radne snage, saobraćaj i putovanja na dosada nezabilježene načine. Čitavi sektori nacionalnih ekonomija su zatvoreni – restorani, hoteli, maloprodaja robe koja nije nužna, turizam, transport i dobar dio proizvodnje. Kao i između 2008. i 2009, države su posegnule kako za monetarnom tako i za fiskalnom politikom da bi spriječile urušavanje privrede i pružile podršku domaćinstvima i preduzećima. Međutim, do pandemije COVID-19 došlo je u kontekstu izuzetno niskih nominalnih kamatnih stopa na Zapadnom Balkanu ali i u razvijenim ekonomijama, što znači da je na raspolaganju mali broj poluga monetarne politike koje se mogu upotrijebiti za ublažavanje ekonomskih efekata ove bolesti. Pored toga, dvije od šest država Zapadnog Balkana jednostrano su uvele euro kao kao valutu, jedna primenjuje sistem valutnog odbora a još jedna je svoju valutu vezala za euro.

Samim tim, fiskalna politika morala je da preuzme najveći teret odgovora na COVID-19, te su države ubrzano aktivirale čitavu lepezu fiskalnih mjera u cilju spašavanja života i zaštite pojedinaca i firmi na koje najviše utiču gubitak prihoda, nezaposlenost i stečajevi, kako bi se umanjila vjerovatnoća da će trenutna pandemija dovesti do duboke i dugoročne depresije.

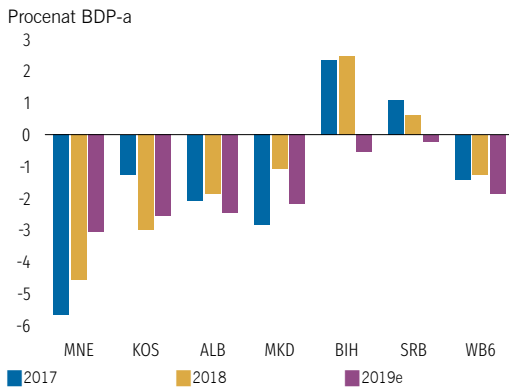
## **Početni položaj zemalja Zapadnog Balkana ograničava izbor mogućnosti za fiskalno reagovanje i čini ove države osjetljivijim**

**U posljednjih nekoliko godina, ekonomski rast i fiskalna konsolidacija doprinjeli su unaprjeđenju fiskalnog položaja zemalja Zapadnog Balkana — ali zbirni podaci prikrivaju postojanje osnovnih faktora osejtljivosti.** Nakon što su 2013. i 2014. godine dostigli maksimalne vrijednosti od preko 4 procenata BDP-a, deficiti od 2016. ne prelaze iznos od 2 procenta jer su države ovog regiona preduzele mjere fiskalne konsolidacije. Pa ipak, strukture rashoda su se sporo mijenjale, pa zemljama sa

<sup>1</sup> Ovu bilješku su izradili Milan Lakićević, Sanja Madžarević-Šujster i Besart Myderrizi, a na komentarima na nju se zahvaljujemo i Marc Schiffbauer, Edith Kikoni, Enrique Blanco Armas, Jasmin Chakeri i Gallini Vincelette.

**Slika 1: Fiskalni deficiti povećali su se u 2019...**

Fiskalni bilans generalne vlade



Izvor: Ministarstva finansija.

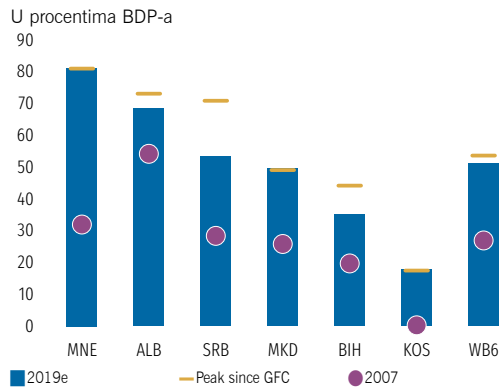
nefleksibilnim obrascima potrošnje nije ostalo mnogo fiskalnog prostora za manevrisanje. Pojedine države, kao što su Bosna i Hercegovina (BiH) i Sjeverna Makedonija, sprovele su konsolidaciju ograničavajući kapitalnu potrošnju, a uprkos fiskalnoj konsolidaciji u svim ovim zemljama i dalje su visoki rashodi za obavezne stavke, i to naročito za masu zarada u javnom sektoru i penzije. Bosna i Hercegovina i Crna Gora troše relativno manje na zarade u javnom sektoru od 28 država Evropske unije (EU) ili manjih zemalja članica EU. I socijalna davanja su u BiH, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji izdašnija nego u manjim zemljama EU. Sve ovo ukazuje da države u regionu imaju manje fleksibilne budžete i uži prostor za manevrisanje u uslovima krize.

**Pored toga, nakon dvije godine pooštavanja fiskalne politike, više država Zapadnog Balkana popustilo je ove stege, usljed čega su potrošena sredstva koja su sada prijeko potrebna.** Deficit je u ovom regionu u 2019. porastao na 1,8 procenata – što predstavlja povećanje od 0,6 procentnih poena (pp)

2 Vidjeti konsolidovane podatke Centralne banke BiH (CBBiH), dostupne na Statističkom portalu „Panorama“ CBBiH. Konsolidovani podaci za 2019. biće dostupni u junu 2020.

3 Globalni okvir fiskalnog bilansa i politika BiH za period 2020. – 2022.

**Slika 2: ...iako su iznosi dugova i dalje ispod maksimalnih vrijednosti zabilježenih 2015.**



Izvor: Ministarstva finansija.

Napomena: SFK = Svjetska finansijska kriza.

BDP-a u odnosu na godinu dana ranije. Deficit Albanije povećao se na 2,5 procenata BDP-a pošto rast prihoda nije bio dovoljan da se nadoknade troškovi subvencija javnim preduzećima u sektoru energetike, većih povraćaja po osnovu kašnjenja za PDV, fiskalnih podsticaja u poljoprivredi, turizmu i farmaceutskoj industriji i hitnih aktivnosti na sanaciji posljedica zemljotresa. U BiH, potrošnja na zarade u javnom sektoru, socijalne transfere i kapitalnu potrošnju uvećala se brže od dinamične ekspanzije prihoda, tako da je fiskalni bilans od suficita od 2,5 procenata BDP-a u 2018. došao do deficita od 0,5 procenata. Nakon značajnog pooštavanja tokom prethodnih godina, i Srbija je donekle relaksirala svoju fiskalnu politiku, usljed čega je deficit porastao na 0,2 procenata BDP-a. Uprkos povećanju stope poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, deficit Sjeverne Makedonije udvostručio se u 2019. na 2,1 procenta BDP-a (odnosno 2,4 procenta ako se doda vanbudžetsko preduzeće za puteve), pošto je tamošnja vlada povećala subvencije za preduzeća i zapošljavanje, kao i kapitalnu potrošnju. Mada su Kosovo i Crna Gora pooštrile fiskalne mjere, to je ostvareno

**Tabela 1:** Kreditni rejtinzi poboljšali su se od 2014. u samo dve zemlje Zapadnog Balkana...

Suvereni kreditni rejtinzi

	Dec 2014	Dec 2017	Mart 2020
ALB	B	B+	B+ (Stabilan)
BiH	B	B	B (Pozitivan)
MKD	BB-	BB-	BB- (Stabilan)
CG	B+	B+	B+ (Stabilan)
SRB	BB-	BB-	BB+ (Stabilan)

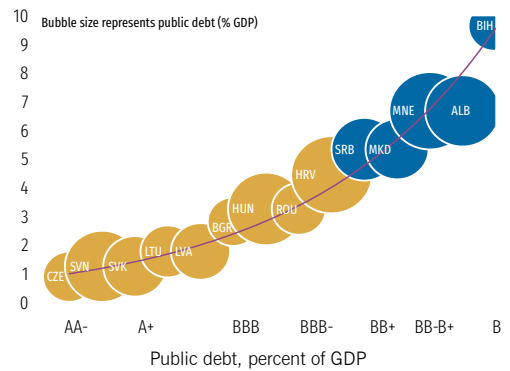
Izvor: Standard and Poor's.

prvenstveno putem manjeg izvršenja kapitalnih budžeta, a nijedna od ove dvije države nije stavila tekuću potrošnju pod kontrolu.

**Godine 2019., javni dug država Zapadnog Balkana iznosio je u prosjeku 51 procenat BDP-a (mada uz velike razlike između pojedinačnih zemalja), usljed čega je sužen fiskalni prostor za rješavanje posljedica krize izazvane COVID-19.** Albanija, BiH i Srbija su u krizu ušle u periodu poboljšanja fiskalne pozicije: sve ove tri zemlje su prethodno smanjile javni dug za između 1 i 1,7 pp BDP-a uz snažan privredni rast. Kosovo i Sjeverna Makedonija su zadržale dug na nivou tek nešto većem od onog iz 2018. uz rast od između 0,2 i 0,5 procenata BDP-a. Crna Gora se suočila sa krizom uz visok nivo javnog i javno garantovanog (JJG) duga od preko 81 procenat BDP-a, iako se neto dug smanjio 2019. godine nakon prodaje emisije euroobveznica u iznosu od 500 miliona EUR (10 pp BDP-a), pri čemu su ova sredstva deponovana i korištena za servisiranje duga sa dospelcem u toku 2020. (uključujući i 320 miliona po osnovu euroobveznica otkupljenih u martu).

**Slika 3:** ...a usljed sniženja kreditnih rejtinga premije rizika u regionu ostale su više nego u uporedivim zemljama.

Prilagođeni rasponi neizmirenja i javni dug, u procentima



Izvor: Kreditni rejtinzi S&P-a, ministarstva finansija i New York University – Stern School of Business. Napomena: Prilagođeni rasponi neizmirenja preuzeti su sa stranice [pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New\\_Home\\_Page/datafile/ctryprem.html](https://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html)

Mada je javni dug Albanije na silaznoj putanji, rastu uslovne obaveze ove zemlje po osnovu javno-privatnih partnerstava. Pa ipak, od kako su 2015. zabilježene najveće vrijednosti dugova, Albanija je svoj javni dug smanjila za 4,5 pp BDP-a, BiH za 9 pp, a Srbija za 17,8 pp, i to nastavkom konsolidacije koja je omogućila stvaranje fiskalnih amortizera iskorištenih da se djelimično prevaziđe šok izazvan COVID-19. Javni dug i dalje prelazi 50 procenata BDP-a u Albaniji, Crnoj Gori i Srbiji.

**Sve države Zapadnog Balkana sada bilježe veće dugove nego prije svjetske finansijske krize (SFK), a njihove premije rizika više su nego u uporedivim zemljama.** Ako uporedimo porast duga između SFK iz 2008. i 2019, vidjećemo da su Albanija, BiH i Kosovo zabilježili umjereno povećanje od između 13 i 17 pp BDP-a, Sjeverna Makedonija i Srbija rast od nešto preko 25 procenata BDP-a, a Crna Gora skok JJG duga od blizu 50 pp BDP-a. Pristup izvorima finansiranja postao je jednostavniji od 2008. godine pošto su tržišta očuvala likvidnost a cijena sredstava se drastično smanjila.

**Slika 4: Uzdržavanje od prociklične fiskalne politike između 2013. i 2018. pomoglo je pojedinim državama Zapadnog Balkana da smanje javni dug**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ALB	Prociklična ekspanzija	Prociklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje
BIH	Prociklična ekspanzija	Prociklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje
KOS	Prociklična ekspanzija	Prociklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje
CG	Prociklična ekspanzija	Prociklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje
MKD	Prociklična ekspanzija	Prociklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje
SRB	Prociklična ekspanzija	Prociklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje
	Prociklična ekspanzija	Prociklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Kontraciklična ekspanzija	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje	Prociklično pooštavanje

Napomena: Fiskalna politika je ocjenjivana na osnovu jaza ekonomskog proizvoda i promjene ciklično prilagođenog primarnog deficita. Jaz ekonomskog proizvoda izračunat je primjenom filtera HP, a vrijednosti elastičnosti prihoda i rashoda od 1 i -0,1 korištene su za ocjenu njihove cikličnosti (pristup MMF-a). U slučaju da su i nivo jaza ekonomskog proizvoda i promjena ciklično prilagođenog primarnog deficita pozitivni (odnosno negativni), fiskalna politika se karakteriše kao kontraciklično pooštavanje (odnosno ekspanzija). Kada je jaz ekonomskog proizvoda negativan (odnosno pozitivan) a promjena ciklično prilagođenog primarnog deficita pozitivna (odnosno negativna), fiskalna politika se karakteriše kao prociklična ekspanzija (odnosno pooštavanje).

Pa ipak, suvereni kreditni rejtnzi ostali su uglavnom nepromjenjeni, osim u Srbiji i Albaniji, gde su porasli usled fiskalne konsolidacije i razduživanja. Premije rizika za zemlje Zapadnog Balkana tako su između 300 i 400 baznih poena više nego u uporedivim zemljama, što predstavlja razlog za zabrinutost budući da se uslovi za zaduživanje pooštavaju na međunarodnom nivou.

**U pojedinim zemljama, veći javni dugovi posljedica su kontraciklične fiskalne politike u periodima rasta.** Za bolje razumjevanje razlika između fiskalnih pozicija pojedinačnih zemalja i njihove sposobnosti da se prilagode u cilju prevazilaženja krize, korisno je razmotriti fiskalnu politiku iz nedavne prošlosti. Naime, u proteklih nekoliko godina, većina država Zapadnog Balkana bilježila je snažan rast, ali nisu sve one iskoristile taj period da stvore fiskalne amortizere koji su im sada potrebni. Pravljenje takvih fiskalnih „vazdušnih jastuka“ u periodima rasta olakšava djelotvornije intervenisanje u vrijeme krize. Koristeći posredne pokazatelje fiskalne cikličnosti zasnovane na vremenskoj seriji prihoda i rashoda država i njihovih elastičnosti u odnosu na ekonomski proizvod, kao i serija BDP-a izravnatih korištenjem filtera

Hodrick-Prescott, projektovali smo obrasce kretanja fiskalnih politika na Zapadnom Balkanu tokom prethodne decenije. Iz Slike 4 se vidi da su nakon SFK zemlje Zapadnog Balkana najčešće primjenjivale pooštrene fiskalne politike, što je nekima od njih omogućilo da snize dugove sa najviših nivoa zabilježenih prije nekoliko godina. No, iako je u nekoliko ovih država fiskalna politika odnedavno postala prociklična, stepen te procikličnosti je daleko manji nego ranije.

### ***Fiskalna politika je osnovni činilac u odgovoru na COVID-19, pošto sve države Zapadnog Balkana pružaju podršku domaćinstvima i preduzećima***

**Poput drugih zemalja, i države Zapadnog Balkana koriste fiskalne podsticaje da se suprotstave padu privredne aktivnosti i pruže podršku domaćinstvima i preduzećima.** Obim i vrste podrške zavise od fiskalnog prostora svake države i njenog pristupa izvorima finansiranja. Sve zemlje ovog regiona sada troše više na zdravstvenu zaštitu, lijekove i medicinsku opremu, koji predstavljaju neposredne prioritete javnih politika.

**Tabela 2: Odgovor fiskalne politike na Zapadnom Balkanu**

Fiskalne mjere		Albanija	Bosna i Hercegovina	Kosovo	Sjeverna Makedonija	Crna Gora	Srbija
<i>Fiskalne mjere kojima se zdravstvenim sistemima omogućava da se suprotstave pandemiji</i>							
1. Preraspodjela rashoda za zdravstvo radi odgovora na COVID-19		√	√	√	√	√	√
<i>Fiskalne mjere kojima se pruža pomoć pojedincima i preduzećima naročito pogođenim krizom</i>							
A. Mjere vezane za administriranje naplate poreza i poresku politiku							
2. Odlaganje/zamrzavanje rokova za podnošenje poreskih prijava							
Porez na dobit pravnih lica	Opšte	√	√	√			
	U pogođenim sektorima				√		√
Porez na dohodak fizičkih lica	Opšte	√	√	√		√	
	U pogođenim sektorima				√		√
Doprinosi za obavezno socijalno i zdravstveno osiguranje	Opšte	√	√	√		√	
	U pogođenim sektorima				√		√
Domaći porez na dodatu vrednost	Opšte			√			
	U pogođenim sektorima						
3. Umanjenje/ukidanje kamate na kašnjenje u izmirenju poreskih obaveza					√		
4. Mjere poreske politike							
Smanjenje opšte poreske stope							
Smanjenje stope poreza na dobit za mikropreduzeća			√ <sup>1</sup>				
Smanjenje parafiskalnih nameta					√ <sup>1</sup>		
Dodatna izuzimanja iz obaveze plaćanja PDV-a				√	√		√
B. Rashodne mjere							
5. Subvencije/oslobođanje od obaveze plaćanja doprinosa			√	√	√	√	√
6. Subvencije/oslobođanje od obaveze plaćanja poreza			√ <sup>1</sup>			√	
7. Subvencije ili reprogrami zakupnina u privatnom sektoru		√		√			
8. Subvencije za zarade u privatnom sektoru	Opšte						
	U pogođenim sektorima			√	√	√	√
9. Dodatni socijalni transferi (socijalna pomoć, davanja za nezaposlene, subvencije za energiju, povećanje penzija)		√	√	√	√	√	√
10. Povećanje zarada zaposlenih u javnom sektoru na prvoj liniji (zdravstveni radnici, policija itd)				√		√	√
C. Ostalo							
11. Kreditne linije sa subvencionisanim kamatnim stopama				√		√	
12. Garantni mehanizmi		√			√	√	√
<b>Procenjeni neposredni fiskalni troškovi (u procentima BDP-a)<sup>2</sup></b>		<b>2.2</b>	<b>1.6</b>	<b>2.9</b>	<b>3.3</b>	<b>1.0</b>	<b>6.7</b>
<b>Garantovane kreditne linije (u procentima BDP-a)<sup>3</sup></b>		<b>1.5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0.4</b>	<b>2.6<sup>4</sup></b>	<b>4.4</b>

Napomena: Stanje mjera zaključno sa 25. majem. 1) Mjere primjenjuje samo Republika Srpska. 2) Bez procenjenih dodatnih troškova zdravstvene zaštite i procenjenog gubitka prihoda usled odlaganja naplate poreza. 3) Suverene garancije izdate nacionalnim razvojnim bankama/fondovima u cilju daljeg plasmana privredi. 4) Kreditna linija je stavljena na raspolaganje putem nacionalne razvojne banke, ali nisu izdate suverene garancije.

**Tabela 3: Okvir za ocenu odgovora fiskalne politike na COVID-19**

<b>Efikasnost</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Usmjerenost</li><li>• Brzina</li><li>• Otpornost na zloupotrebe</li></ul>	<b>Fleksibilnost</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Prilagodljivost obima</li><li>• Opozivost</li></ul>
<b>Troškovna i fiskalna održivost</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Priuštvost</li><li>• Predvidljivost i kontrola troškova</li></ul>	<b>Izvodljivost</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Jednostavnost administrativnih zahteva</li><li>• Uticaj pandemije i mjera za sprječavanje širenja zaraze</li></ul>

Izvor: World Bank, 2020. The Fiscal Impact and Policy Response to Covid-19.

Pored toga, ove države uvele su i mjere podrške za domaćinstva i preduzeća u vidu oslobađanja od poreza i odlaganja njihovog plaćanja, subvencija za zarade i socijalne pomoći za najosetljivije građane. Crna Gora i Sjeverna Makedonija, primjera radi, nude subvencionisane kreditne linije posredstvom svojih razvojnih banaka, dok Albanija pruža kreditne garancije. Vlada Srbije je najavila najveći paket pomoći za privredu i građane čiji će neposredni uticaj na budžet iznositi 6,7 procenata BDP-a, kao i kreditne garancije Fonda za razvoj u iznosu od 4,4 procenata BDP-a. Pa ipak, uprkos ovom značajnom povećanju potrošnje u cilju ublažavanja efekata COVID-19, zabilježeno je određeno smanjenje državnog budžeta namjenjenog za programe u okviru socijalne „zaštitne mreže“.

**Ove vrste mjera su neophodne za ublažavanje efekata krize, ali će njihova djelotvornosti u konačnici zavisiti od toga koliko su prilagođene konkretnom kontekstu svake pojedinačne zemlje.** Smisao ovih intervencija jeste da se očuvaju prihodi i produktivni kapacitet ekonomije tako što će se spriječiti prinudno zatvaranje preduzeća ili otpuštanje radnika usljed kratkoročnog smanjenja prihoda. Subvencije za zarade i poreska izuzeća, primjera radi, postala su tokom krize popularan način da se firmama pomogne da smanje fiksne troškove i tako nastave da posluju i zadrže radnike – mnoštvo, ako ne i većina, preduzeća u sektorima ugostiteljstva, prevoza putnika i maloprodaje (osim prodavnica hrane i apoteka) gube sve svoje prihode u slučaju zabrane kretanja.

U načelu, tokom krize, odgovori fiskalne politike trebalo bi da budu efikasni, fleksibilni, izvodljivi i održivi (videti Tabelu 3). Brzina je od presudnog značaja da bi se osiguralo da davanja stignu do svih firmi prije nego što njihovi tokovi gotovine presuše. Mjere bi trebalo da budu vremenski ograničene i pažljivo usmjerene na pogođene sektore budući da su skupe. Pored toga, one bi trebalo da slijede jasna pravila da bi se smanjila neizvjesnost i povećao stepen poštovanja. Vlasti bi možda trebalo da razmotre i ozbiljne kompromise: usko ciljanje pojedinih grupa preduzeća, primjera radi, može dovesti do povećanja administrativnog opterećenja i spriječiti pravovremenu reakciju. Ovakve mjere pomažu da se na kratak rok održe prihodi i zaštiti produktivni kapacitet, ali je apsolutno neophodno da preduzeća očuvaju produktivnost i uđu u fazu oporavka u stabilnom stanju. I, mada su potrebne vremenski ograničene i opozive mjere, brzina ukidanja podrške trebalo bi da odgovara brzini oporavka.

### ***Povećanje potrošnje i drastičan pad prihoda usljed krize izazvane COVID-19 dovešće do povećanja fiskalnih deficita i javnog duga širom Zapadnog Balkana***

**Mjere za zaštitu života građana i radnih mjesta povlače značajne fiskalne troškove i prouzrokujuće rast javnog duga.** Očekuje se prosječno povećanje učešća potrošnje u BDP-u od 2,5 pp BDP-a (3 pp u BiH i 4,6 pp u Crnoj Gori).



Kanali prenosa i obim uticaja krize zavise od zemlje, i kreću se od zaustavljanja sektora saobraćaja i turizma, koji čine skoro četvrtinu ekonomija Crne Gore i Albanije, do narušavanja globalnih lanaca vrijednosti u BiH,

Sjevernoj Makedoniji i Srbiji i naglog pada cijena robe na Kosovu. Sve su zemlje regiona, stoga, suočene sa mogućnošću ulaska u recesiju.

### **Okvir 1: Mjere poreske politike i administracije kao odgovor na COVID-19 na Zapadnom Balkanu**

**Vlasti svih zemalja Zapadnog Balkana odgovorile su na pandemiju COVID-19 produžavanjem rokova za podnošenje poreskih prijava.** U Albaniji, BiH i na Kosovu odloženo je plaćanje i domaćeg PDV-a i poreza na imovinu. U Crnoj Gori, odlaganje plaćanja poreza na zarade i doprinosa odnosi se na sve poreske obveznike, ali su izuzeci ograničeni na preduzeća pogođena zabranom kretanja. Sa druge strane, vlasti u Srbiji i Sjevernoj Makedoniji primjenile su ciljaniji pristup u okviru koga su odlaganja odobrili samo poreskim obveznicima iz najteže pogođenih sektora privrede.

**U većini država Zapadnog Balkana mjere odlaganja plaćanja poreza važe do kraja aprila ili maja 2020.** Nije lako razlučiti uticaj ovih mjera od efekta smanjenja poreske osnove, ali se čini da u većini zemalja ukupan uticaj prelazi iznos od 1 procenat BDP-a. Ako ograničenja ostanu na snazi i nakon maja 2020., kreatori politike će morati da odluče da li da dodatno produže rokove ili izmene strukturu mjera. Kada bude počeo oporavak, vlasti će morati da se opredjele kako će ovaj period biti tretiran za potrebe oporezivanja, odnosno da li će poreske obaveze biti prenjete u 2021. ili će biti u potpunosti otpisane.

**Uopšteno govoreći, mjere poreske politike i administracije na Zapadnom Balkanu odgovaraju onima koje su primjenjene u zemljama EU.** Prvi odgovor u EU podrazumjevaio je podršku za likvidnost kako preduzeća tako i domaćinstava, bilo kroz produžetak rokova za podnošenje poreskih prijava ili smanjenje kamatne stope na neizmirene poreske obaveze, i to najčešće za jedan ili dva mjeseca. Pa ipak, za razliku od zemalja Zapadnog Balkana, mnoge članice EU ograničile su fleksibilan tretman poreskih obaveza samo na firme i domaćinstva na koje je COVID-19 najznačajnije uticao. Još jedna značajna razlika jeste odlaganje plaćanja i PDV-a i skraćivanje rokova za povrat poreza u cilju pospješivanja gotovinskih tokova preduzeća.

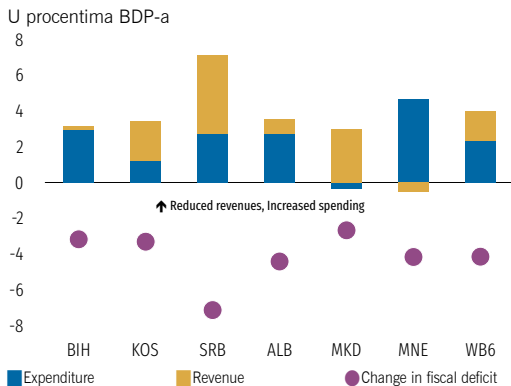
**Mjere poreske politike bi trebalo da budu vremenski ograničene i usmjerene na mikro, mala i srednja preduzeća (MMSP) kojima je otežan pristup finansijskim tržištima.** Uzevši u obzir da je dostupni fiskalni prostor mali, vlasti na Zapadnom Balkanu bi pri odlučivanju o mjerama poreske politike radi podrške privrednom oporavku trebalo da ciljaju MMSP i samozaposlene, pošto se oni suočavaju na najvećim preprekama za pristup finansiranju. Među mogućnostima u ovom smislu su privremeno smanjenje stopa poreza na prihod, jednokratni otpis poreskih obaveza, privremeno povećanje dozvoljenih odbitaka i poreska oslobođenja na nivou sektora, primjera radi za hotele i restorane.

**Zemlje Zapadnog Balkana imaju manje opcija od susjeda iz EU za primjenu poreskih mjera radi podsticanja privrednog oporavka.** Kako su njihove poreske stope najčešće niže nego u EU, državama u ovom regionu biće veoma teško da naplate prihode, čak i pošto se mjere ograničenja ukinu. Pored toga, kako imaju manji pristup međunarodnim finansijskim tržištima, vlasti zemalja Zapadnog Balkana na raspolaganju imaju malobrojne mere poreske politike, kao što je smanjenje poreskih stopa, u cilju pružanja podrške oporavku privrede.

**Napori zemalja Zapadnog Balkana bi stoga trebalo da se usmjere na poresku administraciju,** za početak tako što će se poreskim obveznicima dati veća fleksibilnost kod plaćanja poreskih obaveza nastalih prije i tokom pandemije. Među ovim mogućnostima su planovi otplate kojima se omogućava prenos dijela poreskih obaveza u 2021. po povoljnijim kamatnim stopama, ali uz podsticajne mere za prevremenu otplatu. Države mogu i da ubrzaju povrat poreza tako što će sprovesti kontrole podnijetih poreskih prijava.

## Slika 5. Očekuje se povećanje fiskalnih deficita...

Fiskalni bilans generalne vlade

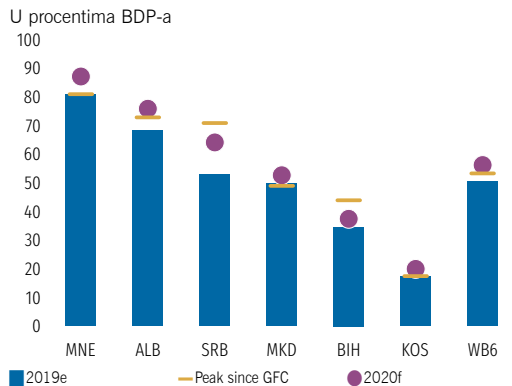


Izvor: Ministarstva finansija. Napomena: SFK = Svjetska finansijska kriza.

Od presudnog su značaja veća javna potrošnja na zdravstvo, pružanje sredstava domaćinstvima i preduzećima kojima prijeti nelikvidnost i podsticanje agregatne tražnje u fazi oporavka, i to čak i kada prihodi opadaju usljed sužavanja poreske osnove, primjene mjera za sniženje poreskog opterećenja i smanjenog stepena ispunjavanja obaveza od strane poreskih obveznika.

Većina država Zapadnog Balkana će u 2020. zabilježiti značajan manjak javnih prihoda. Očekuje se da će prihodi opasti u poređenju sa 2019., i to za skoro 8 procenata u Crnoj Gori i preko 10 procenata u Srbiji i na Kosovu. Naplata prihoda mogla bi pasti i u još većoj mjeri ako ograničenja kretanja ostanu na snazi i u drugoj polovini godine. Prema osnovnom scenariju, međutim, predviđa se da će u većini država pad prihoda biti brži od nominalne kontrakcije BDP-a, čak i u slučaju postepenog oporavka u drugoj polovini 2020. Vlasti većine država Zapadnog Balkana najavile su mjere subvencionisanja doprinosa za socijalno osiguranje i zarada u javnom sektoru (i to bilo na nivou minimalne zarade ili u iznosu određenog procenta prosječne plate). Samo će u Republici Srpskoj u BiH vlada izričito subvencionisati plaćanje poreza na dohodak

## Slika 6: ...koje će poništiti nedavno zabilježena smanjenja javnog duga



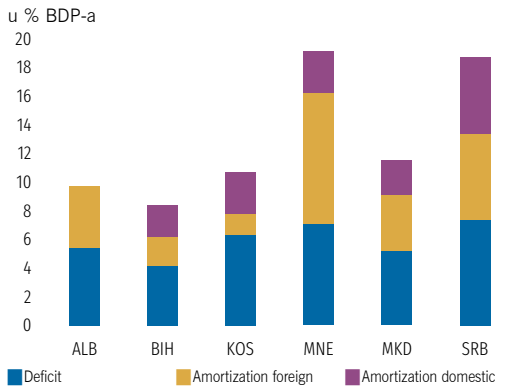
Izvor: Ministarstva finansija.

građana, dok su u drugim zemljama Zapadnog Balkana subvencije definisane opštije, poput „plaćanja poreza na zarade“, tako da se očekuje da će naplata poreza na dohodak građana početi postepeno da se oporavlja u drugom kvartalu. Indirektni porezi, kao što su PDV, akcize i carinske dažbine takođe bi mogli brzo da dostignu ranije vrijednosti, ali to zavisi od brzine kojom će se ukidati ograničenja kretanja. Međutim, pošto je poreskim zakonima većine država Zapadnog Balkana privrednim subjektima dozvoljeno da prenesu gubitke iz poreskog bilansa na račun dobiti iz budućih perioda, u 2020. godini se ne očekuje značajniji oporavak prihoda po osnovu poreza na dobit pravnih lica. Pored toga, zdravstvene mjere mogu dovesti do operativnih problema u administraciji naplate javnih prihoda, što će dodatno umanjiti naplaćene iznose i poštovanje obaveza od strane poreskih obveznika.

**Fiskalni deficiti će se porasti da bi se zemlje izborile sa šokom izazvanim COVID-19, usljed čega će se povećati potrebe za finansiranjem. U pojedinim državama se očekuje približno trostruko povećanje deficita.**

4 Putem, na primer, Instrumenta za brzo finansiranje (Rapid Financing Instrument) MMF-a, Programa finansiranja sa ubrzanim odobrenjem (Fast-Track Facility) i standardnih kreditnih instrumenata Svjetske banke, kao i bespovratne pomoći i makroekonomske i finansijske podrške EU.

## Slika 7: Bruto potrebe države za finansiranjem značajne su u pojedinim zemljama.



Izvor: Ministarstva finansija i projekcije Svjetske banke.

Napomena: Potrebe za finansiranjem prije izbijanja COVID-19 u Crnoj Gori su uglavnom podmirene unaprijed putem emisije euroobveznica od 500 miliona EUR u septembru 2019.

Prema procjenama za 2020. godinu, prosječni deficit u regionu iznosiće 5,9 procenata BDP-a, što je daleko više od 1,8 procenata zabilježenih u 2019. Očekuje se da će deficiti u Albaniji, Crnoj Gori i Srbiji dostići nivo od oko 7 procenata BDP-a, a u drugim zemljama u regionu skoro 5 procenata. Takođe se predviđa povećanje JJG duga sa 50,4 procenta BDP-a u 2019. na preko 57 procenata BDP-a. Prema projekcijama, najviše će porasti JJG dug Srbije, i to za 11 pp BDP-a, što odgovara obimu paketa podrške za ublažavanje uticaja COVID-19.

### **Potrebe za zaduživanjem će naglo porasti u pojedinim zemljama Zapadnog Balkana upravo u trenutku kada se bude smanjila dostupnost sredstava na finansijskim tržištima**

**Uz porast deficita, potrebe za zaduživanjem naglo će porasti u pojedinim državama Zapadnog Balkana.** Bruto potrebe za finansiranjem radi pokrića fiskalnog deficita i amortizacije duga čine 19 procenata BDP-a u Srbiji i Crnoj Gori.

5 Pregledi ekonomskih politika u cilju ublažavanja efekata pandemije mogu se naći u Didier et al. 2020, Loayza and Pennings 2020. i Özler 2020.

Struktura baze investitora u određenoj zemlji uticaće na zadovoljenje njenih potreba za finansiranjem. Centralna banka, domaće banke i međunarodne institucije biće spremnije da održe ili povećaju svoju izloženost toj zemlji, a postojanje domaćih investitora spremnih da nastave ulaganja na domaćem tržištu može podstaći veće kratkoročno zaduživanje, čak iako ono izaziva dodatne bojazni na srednji rok. Gdje god je to moguće, centralne banke pospješuju likvidnost domaćih banaka smanjivanjem obaveznih rezervi. Kako nivoi duga rastu, u budućim budžetima će biti neophodno obezbjediti sredstva za povećanu otplatu kamata – iako Albanija, Crna Gora i Srbija već izdvajaju preko 2 procenta svog BDP-a za kamate.

### **Nakon perioda suzbijanja neposrednog uticaja krize, mjerama fiskalne politike će morati da se uspostavi delikatna ravnoteža između pružanja podrške ekonomskom oporavku i staranja o fiskalnoj održivosti**

**Mjere pomoći bi trebalo da budu ograničene na period suzbijanja neposrednog uticaja krize, nakon čega bi odgovor fiskalne politike trebalo da se preusmjeri na mjere kojima se pospješuje ekonomski oporavak.** Iako u ovoj fazi države moraju da reaguju što je brže moguće kako bi povećale potrošnju na zdravstvo i očuvale prihode i radna mjesta građana, bitno je obezbjediti fiskalni prostor potreban da se ojača tražnja i pruži podrška radnicima i firmama radi prilagođavanja na nove tržišne uslove tokom oporavka privrede. Neizvjesno trajanje krize, koje će odrediti kretanje pandemije, stavlja kreatore politike pred značajnu dilemu: u toku prvih nekoliko mjeseci krize, kratkoročne mjere za ublažavanje njenih efekata, poput subvencija za zarade, mogu biti veoma djelotvorno sredstvo za očuvanje prihoda, ali, pošto se njima ubrzano troše sredstva, mogu postati neodržive ako kriza potraje duže.

Mjere bi trebalo da budu vremenski ograničene i osmišljene uz dobro razumjevanje kako kapaciteta svake zemlje da reaguje pravovremeno, tako i dostupnog fiskalnog prostora.

Potrebna je delikatna ravnoteža između staranja o fiskalnoj održivosti i pružanja podrške ekonomskom opravku, jer će jedino tako moći da se pređe sa mjera neposrednog odgovora na krizu na one kojima se omogućava privredni oporavak. Poput većine ekonomija u nastajanju, zemlje Zapadnog Balkana, a naročito one sa ograničenim fiskalnim prostorom, moraju da pažljivo odmjere sve ove kompromise. U okolnostima suženog fiskalnog okvira, države bi trebalo da:

- prvo razmotre promjenu prioriteta na polju rashoda i smanje neefikasnost u potrošnji;
- ojačaju kapacitet zdravstvenog sektora da se pripremi za mogući novi talas zaraze kako se ograničenja postepeno ukidaju;
- preispitaju srednjoročne fiskalne strategije kako bi uspostavile adekvatnu ravnotežu između fiskalnih podsticaja i fiskalne konsolidacije, između ostalog i kroz izradu mjera ekonomskog oporavka za period nakon COVID-19 usklađenih sa fiskalnim kapacitetima svake zemlje;
- kod naplate javnih prihoda uzmu u obzir strukturne promjene domaće privrede, između ostalog tako što će oporezovati digitalnu ekonomiju i reformisati poresku politiku u sektorima koji utiču na životnu sredinu (kroz npr. oporezivanje emisija ugljendioksida i preispitivanje subvencija za fosilna goriva);
- proaktivno rješavaju izazove sa kojima se suočavaju održive firme putem kratkoročne i vremenski ograničene horizontalne pomoći;

- unaprijede poštovanje obaveza od strane poreskih obveznika da bi se zaštitile od rasta sive ekonomije, uporedo sa reprogramiranjem poreskih obaveza u sektorima pogođenim krizom;
- ojačaju upravljanje javnim finansijama i javnim nabavkama u cilju maksimalnog povećanja odgovornosti i povjerenja;
- prate fiskalne rizike i uslovne obaveze državnih preduzeća gubitaka;
- unaprijede upravljanje javnim ulaganjima – uključujući planiranje i realizaciju projekata i nabavke vezane za njih – i učine „zelena ulaganja“ značajnim delom strategije oporavka koja počiva na „zelenom rastu“;
- zajedno sa sprovođenjem mjera fiskalne politike, iskoriste ekonomski oporavak nakon COVID-19 kao priliku za zatvaranje dugoročnih jazova regulatornih politika; i
- usvoje srednjoročne planove za povratak javnog duga u održive okvire i ponovno uspostavljanje fiskalnih pravila.







Potražite ovaj izvještaj online:  
[www.worldbank.org/eca/wbrer](http://www.worldbank.org/eca/wbrer)



### **T i j a**

*Autor Tanja Burzanović (Crna Gora)*

Dr. Tatjana Burzanović ima veliko iskustvo na polju grafičkog dizajna, grafičke arhitekture, dizajna interijera. Radila je kao umjetnički direktor, dizajner interijera i grafički dizajner na različitim instancama. Imala je mnogo izložbi na raznim mjestima. Dobila je brojne nagrade za svoja umjetnička i književna djela. Objavila je knjigu pod naslovom „Međuodnosi umjetničkih svjetova“, uz podršku Ambasade Indije za Austriju i Crnu Goru u Beču. Njena umjetnička filozofija uključuje prikaz odnosa između umjetničkih svjetova (prostorna i vremenska umjetnost). Stoga umjetnik posreduje između prirode i duha, a opet proističe iz apsolutne ideje i služi svrsi ispunjenja apsolutnog duha. 'Dokučiti značenje kroz formu' je zadatak umjetnosti kojeg savremeni mislilac postavlja da bi pokazao da su stvaranje formi i davanje smisla dva istovremena, isprepletena i apsolutno neodvojiva procesa u umjetnosti. Bez te spoznaje nije moguće napraviti iskorak na istraživanju prirode umjetnosti i književnosti. Ona vjeruje da je umjetnost način traganja za istinom. Umjetnost je neodvojiva od traganja za istinom.

*Ljudi oblikuju ideje, ljudi modeliraju snove i ljudi stvaraju umjetnost. Da bi lokalne umjetnike povezali sa širom publikom, naslovnica ovog izvještaja i njegovih narednih izdanja će predstavljati umjetnička djela iz zemalja Zapadnog Balkana.*