

Fiskalna politika za izravnavanje krive: kako ograničiti i ublažiti uticaj krize¹

- *Nakon perioda suzbijanja neposrednog uticaja krize, merama fiskalne politike će morati da se uspostavi delikatna ravnoteža između pružanja podrške ekonomskom oporavku i staranja o fiskalnoj održivosti.*
- *Neke države Zapadnog Balkana su poboljšale svoju fiskalnu poziciju poslednjih godina čime su stvorile prostor za fiskalno delovanje i finansiranje velikih javnih programa pomoći; ipak sve zemlje Zapadnog Balkana su ušle u krizu izazvanu COVID-19 sa većim iznosima javnog duga nego što je to bio slučaj uoči globalne finansijske krize iz 2009. godine.*
- *Fiskalna politika je od ključnog značaja za odgovor na COVID-19: sve zemlje Zapadnog Balkana uvele su neophodne mere za ublažavanje neposrednog uticaja krize, ali njihova delotvornost zavisi i od toga u kojoj meri su prilagođene konkretnom kontekstu u svakoj od ovih država.*
- *Potrebe za zaduživanjem naglo rastu, usled 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.*

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 nezabeležene načine. Čitavi sektori nacionalnih ekonomija su zatvoreni – restorani, hoteli, maloprodaja robe koja nije nužna, turizam, transport i dobar deo proizvodnje. Kao i između 2008. i 2009, države su posegnule kako za monetarnom tako i za fiskalnom politikom da bi sprečile 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 upotrebiti za ublažavanje ekonomskih efekata ove bolesti. Pored toga, dve od šest država Zapadnog Balkana jednostrano su uvele evro kao valutu, jedna primenjuje sistem valutnog odbora a još jedna je svoju valutu vezala za evro. Samim tim, fiskalna politika morala je da preuzme najveći teret odgovora na COVID-19, te su države ubrzano aktivirale čitavu lepezu fiskalnih mera u cilju spasavanja života i zaštite pojedinaca i firmi na koje najviše utiču gubitak prihoda, nezaposlenost i stečajevi, kako bi se umanjila verovatnoća 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 osetljivijim

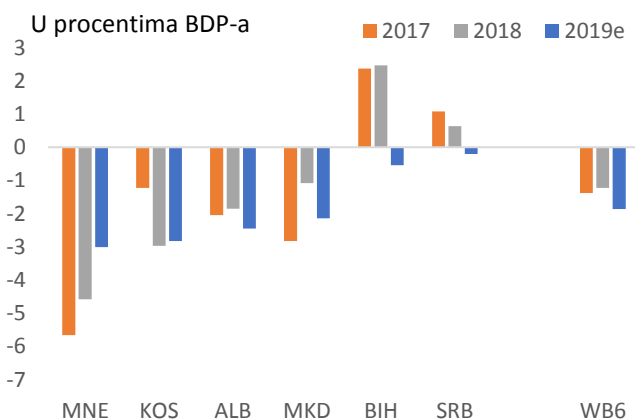
U poslednjih nekoliko godina, ekonomski rast i fiskalna konsolidacija doprineli su unapređenju fiskalnog položaja zemalja Zapadnog Balkana — ali zbirni podaci prikrivaju postojanje osnovnih faktora osetljivosti. Nakon što su 2013. i 2014. godine dostigli vršne vrednosti od preko 4 odsto BDP-a, deficiti od 2016. ne prelaze iznos od 2 odsto jer su države ovog regiona preduzele mere fiskalne konsolidacije. Pa ipak, strukture rashoda su se sporo menjale, pa zemljama sa nefleksibilnim obrascima potrošnje nije ostalo mnogo fiskalnog prostora za manevrisanje. Pojedine države, kao što su Bosna i Hercegovina (BiH) i Severna Makedonija, sprovele su konsolidaciju ograničavajući kapitalnu potrošnju, a uprkos fiskalnoj

¹ Ovu belešku su izradili Milan Lakićević, Sanja Madžarević-Šujster i Besart Miderizi (Myderrizi), a na komentarima na nju se zahvaljujemo i Marku Šifbaueru (Marc Schiffbauer), Edit Kikoni (Edith Kikoni), Enrikeu Blanku Armasu (Enrique Blanco Armas), Jazmin Čakeri (Jasmin Chakeri) i Galini Vinselet (Gallina Vincelette).

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, Severnoj 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.

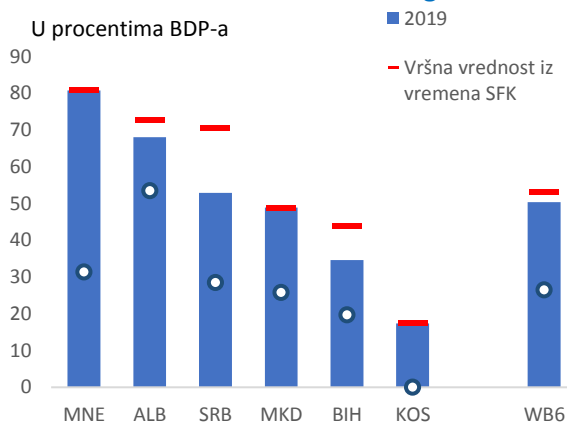
Pored toga, nakon dve godine pooštavanja fiskalne politike, više država Zapadnog Balkana popustilo je ove stege, usled čega su potrošena sredstva koja su sada preko potrebna. Deficit je u ovom regionu u 2019. porastao na 1,8 odsto – što predstavlja povećanje od 0,6 procentnih poena (pp) BDP-a u odnosu na godinu dana ranije. Deficit Albanije povećao se na 2,5 odsto BDP-a pošto rast prihoda nije bio dovoljan da se nadoknade troškovi subvencija javnim preduzećima u sektoru energetike, većih povraćaja po osnovu docnji za PDV, fiskalnih podsticaja u poljoprivredi, turizmu i farmaceutskoj industriji i hitnih aktivnosti na sanaciji posledica 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 odsto BDP-a u 2018.² došao do deficita od 0,5 odsto.³ Nakon značajnog pooštavanja tokom prethodnih godina, i Srbija je donekle relaksirala svoju fiskalnu politiku, usled čega je deficit porastao na 0,2 odsto BDP-a. Uprkos povećanju stope poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, deficit Severne Makedonije udvostručio se u 2019. na 2,1 odsto BDP-a (odnosno 2,4 odsto 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 mere, to je ostvareno prvenstveno putem manjeg izvršenja kapitalnih budžeta, a nijedna od ove dve države nije stavila tekuću potrošnju pod kontrolu.

Slika 1: Fiskalni deficiti povećali su se u 2019...
(Fiskalni bilans opšte države)



Izvor: Ministarstva finansija.

Slika 2: ...iako su iznosi dugova i dalje ispod vršnih vrednosti zabeleženih 2015. godine



Izvor: Ministarstva finansija.

Napomena: SFK = Svetska finansijska kriza.

Godine 2019, javni dug država Zapadnog Balkana iznosio je u proseku 51 odsto BDP-a (mada uz velike razlike između pojedinačnih zemalja), usled čega je sužen fiskalni prostor za rešavanje posledica 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 Severna Makedonija su zadržale dug na nivou tek nešto većem od onog iz 2018. uz rast od između 0,2 i 0,5 odsto BDP-a. Crna Gora se suočila sa krizom uz visok nivo javnog i javno garantovanog (JJG) duga od

² Videti 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.

preko 81 odsto BDP-a, iako se neto dug smanjio 2019. godine nakon prodaje emisije evroobveznica u iznosu od 500 miliona EUR (10 pp BDP-a), pri čemu su ova sredstva deponovana i korišćena za servisiranje duga sa dospećem u toku 2020. (uključujući i 320 miliona po osnovu evroobveznica otkupljenih u martu). Mada je javni dug Albanije na silaznoj putanji, rastu uslovne obaveze ove zemlje po osnovu javno-privatnih partnerstava. Pa ipak, od kako su 2015. zabeležene najveće vrednosti 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 iskorišćenih da se delimično prevaziđe šok izazvan COVID-19. Javni dug i dalje prelazi 50 odsto BDP-a u Albaniji, Crnoj Gori i Srbiji.

Sve države Zapadnog Balkana sada beleže veće dugove nego pre svetske finansijske krize (SFK), a njihove premije rizika više su nego u uporedivim zemljama. Ako uporedimo porast duga između SFK iz 2008. godine i 2019, videćemo da su Albanija, BiH i Kosovo zabeležili umereno povećanje od između 13 i 17 pp BDP-a, Severna Makedonija i Srbija rast od nešto preko 25 odsto BDP-a, a Crna Gora skok JIG duga od blizu 50 pp BDP-a. Pristup izvorima finansiranja postao je jednostavniji od 2008. godine pošto su tržišta očuvala likvidnost a cena sredstava se drastično smanjila. Pa ipak, suvereni kreditni rejtinzi ostali su uglavnom nepromenjeni, 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.

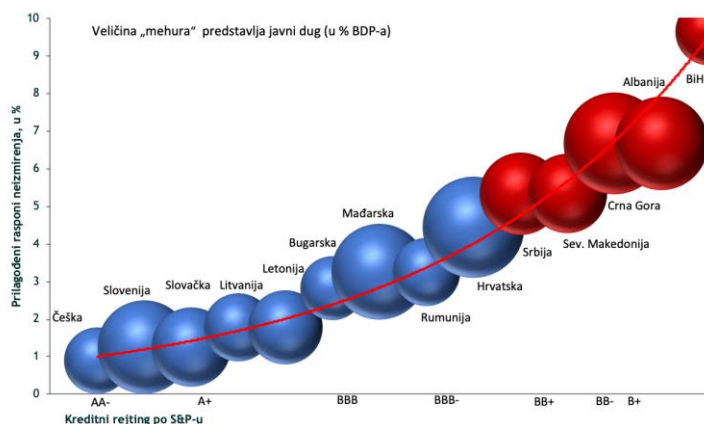
Tabela 1: Kreditni rejtinzi poboljšali su se od 2014. u samo dve zemlje Zapadnog Balkana...
(Suvereni kreditni rejtinzi)

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

Izvor: Standard and Poor's.

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

(Prilagođeni rasponi neizmirenja i javni dug, u procentima)



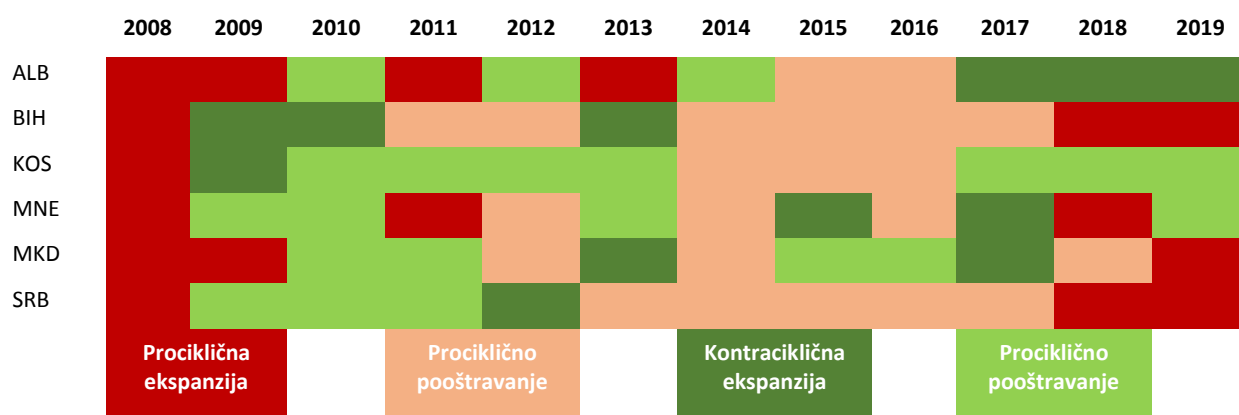
Izvor: Kreditni rejtinzi S&P-a, ministarstva finansija i New York University – Stern School of Business.

Napomena: Prilagođeni rasponi neizmirenja preuzeti su sa stranice pages.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/datafile/ctryprem.html.

U pojedinim zemljama, veći javni dugovi posledica su kontraciklične fiskalne politike u periodima rasta. Za bolje razumevanje 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 beležila 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 delotvornije intervenisanje u vreme 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 korišćenjem filtera Hodrick-Preskot (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 primenjivale pooštrene fiskalne politike, što je nekima od njih omogućilo da snize dugove sa najviših nivoa zabeleženih pre nekoliko godina. No, iako je u nekoliko ovih država fiskalna politika odnedavno postala prociklična, stepen te procikličnosti je daleko manji nego ranije.

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



Napomena: Fiskalna politika je ocenjivana na osnovu jaza ekonomskog proizvoda i promene ciklično prilagođenog primarnog deficita. Jaz ekonomskog proizvoda izračunat je primenom filtera HP, a vrednosti elastičnosti prihoda i rashoda od 1 i -0,1 korišćene su za ocenu njihove cikličnosti (pristup MMF-a). U slučaju da su i nivo jaza ekonomskog proizvoda i promena 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 promena ciklično prilagođenog primarnog deficita pozitivna (odnosno negativna), fiskalna politika se karakteriše kao prociklična ekspanzija (odnosno pooštavanje).

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, lekove i medicinsku opremu, koji predstavljaju neposredne prioritete javnih politika. Pored toga, ove države uvele su i mere 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 Severna Makedonija, primera 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 odsto BDP-a, kao i kreditne garancije Fonda za razvoj u iznosu od 4,4 odsto BDP-a. Pa ipak, uprkos ovom značajnom povećanju potrošnje u cilju

ublažavanja efekata COVIDa-19, zabeleženo je određeno smanjenje državnog budžeta namenjenog za programe u okviru socijalne „zaštitne mreže“.

Tabela 2: Odgovor fiskalne politike na Zapadnom Balkanu

Fiskalne mere	Albanija	Bosna i Hercegovina	Kosovo	Severna Makedonija	Crna Gora	Srbija
Fiskalne mere kojima se zdravstvenim sistemima omogućava da se suprotstave pandemiji						
1. Preraspodela rashoda za zdravstvo radi odgovora na COVID-19	√	√	√	√	√	√
Fiskalne mere kojima se pruža pomoć pojedincima i preduzećima naročito pogođenim krizom						
A. Mere 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. Mere poreske politike						
Smanjenje opšte poreske stope						
Smanjenje stope poreza na dobit za mikropreduzeća		√ ¹				
Smanjenje parafiskalnih nameta				√		
Dodatna izuzimanja iz obaveze plaćanja PDV-a			√	√		√
B. Rashodne mere						
5. Subvencije/oslobođanje od obaveze plaćanja doprinosa		√	√	√	√	√
6. Subvencije/oslobođanje od obaveze plaćanja poreza		√ ¹			√	
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	√			√	√	√
Procenjeni neposredni fiskalni troškovi (u procentima BDP-a)²	2,2	1,6	2,9	3,3	1,0	6,7
Garantovane kreditne linije (u procentima BDP-a)³	1,5	0	0	0,4	2,6⁴	4,4

Napomena: Stanje mera zaključno sa 25. majem. ¹⁾ Mere primenjuje 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.

Ove vrste mera su neophodne za ublažavanje efekata krize, ali će njihova delotvornosti 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 sprečiti prinudno zatvaranje preduzeća ili otpuštanje radnika usled kratkoročnog smanjenja prihoda. Subvencije za zarade i poreska izuzeća, primera 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 pre nego što njihovi tokovi gotovine presuše. Mere bi trebalo da budu vremenski ograničene i pažljivo usmerene na pogođene sektore budući da su skupe. Pored toga, one bi trebalo da slede jasna pravila da bi se smanjila neizvesnost i povećao stepen poštovanja. Vlasti bi možda trebalo da razmotre i ozbiljne kompromise: usko ciljanje pojedinih grupa preduzeća, primera radi, može dovesti do povećanja administrativnog opterećenja i sprečiti pravovremenu reakciju. Ovakve mere 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 mere, brzina ukidanja podrške trebalo bi da odgovara brzini oporavka.

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

Efikasnost <ul style="list-style-type: none"> ▪ Usmerenost ▪ Brzina ▪ Otpornost na zloupotrebe 	Fleksibilnost <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prilagodljivost obima ▪ Opozivost
Troškovna i fiskalna održivost <ul style="list-style-type: none"> ▪ Priuštvost ▪ Predvidljivost i kontrola troškova 	Izvodljivost <ul style="list-style-type: none"> ▪ Jednostavnost administrativnih zahteva ▪ Uticaj pandemije i mera za sprečavanje širenja zaraze

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

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

Mere za zaštitu života građana i radnih mesta povlače značajne fiskalne troškove i prouzrokujuće rast javnog duga. Očekuje se prosečno 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 vrednosti u BiH, Severnoj Makedoniji i Srbiji i naglog pada cena robe na Kosovu. Sve su zemlje regiona, stoga, suočene sa mogućnošću ulaska u recesiju. Od presudnog su značaja veća javna potrošnja na zdravstvo, pružanje sredstava domaćinstvima i preduzećima kojima prethodi nelikvidnost i podsticanje agregatne tražnje u fazi oporavka, i to čak i kada prihodi opadaju usled sužavanja poreske osnove, primene mera za sniženje poreskog opterećenja i smanjenog stepena ispunjavanja obaveza od strane poreskih obveznika.

Većina država Zapadnog Balkana će u 2020. zabeležiti značajan manjak javnih prihoda. Očekuje se da će prihodi opasti u poređenju sa 2019, i to za skoro 8 odsto u Crnoj Gori i preko 10 odsto u Srbiji i na Kosovu. Naplata prihoda mogla bi pasti i u još većoj meri 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 mere subvencionisanja doprinosa za socijalno osiguranje i

zarada u javnom sektoru (i to bilo na nivou minimalne zarade ili u iznosu određenog procenta prosečne plate). Samo će u Republici Srpskoj u BiH vlada izričito subvencionisati plaćanje poreza na dohodak 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 vrednosti, 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 mere mogu dovesti do operativnih problema u administraciji naplate javnih prihoda, što će dodatno umanjiti naplaćene iznose i poštovanje obaveza od strane poreskih obveznika.

Okvir 1: Mere poreske politike i administracije kao odgovor na COVID-19 na Zapadnom Balkanu

Vlasti svih zemalja Zapadnog Balkana odgovorile su na pandemiju COVIDa-19 produžavanjem rokova za podnošenje poreskih prijava. U Albaniji i 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 Severnoj Makedoniji primenile su ciljaniji pristup u okviru koga su odlaganja odobrili samo poreskim obveznicima iz najteže pogođenih sektora privrede.

U većini država Zapadnog Balkana mere odlaganja plaćanja poreza važe do kraja aprila ili maja 2020. Nije lako razlučiti uticaj ovih mera od efekta smanjenja poreske osnove, ali se čini da u većini zemalja ukupan uticaj prelazi iznos od 1 odsto 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 mera. Kada bude počeo oporavak, vlasti će morati da se opredele kako će ovaj period biti tretiran za potrebe oporezivanja, odnosno da li će poreske obaveze biti prenete u 2021. ili će biti u potpunosti otpisane.

Uopšteno govoreći, mere poreske politike i administracije na Zapadnom Balkanu odgovaraju onima koje su primenjene u zemljama EU. Prvi odgovor u EU podrazumevao 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 meseca. 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 skraćenje rokova za refundaciju poreza u cilju pospešivanja gotovinskih tokova preduzeća.

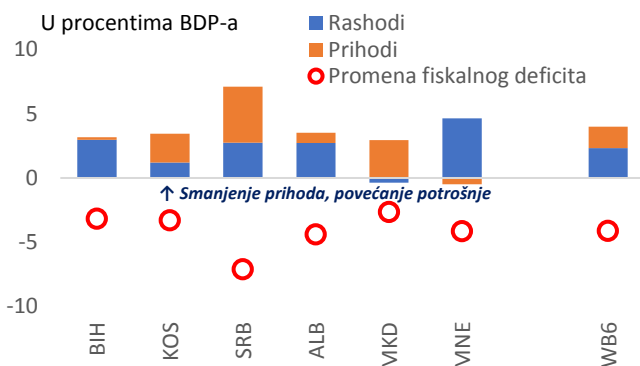
Mere poreske politike bi trebalo da budu vremenski ograničene i usmerene na mikro-, mala i srednja preduzeća (MMSP) kojima je otežan pristup finansijskim tržištima. Uzevši u obzir da je dostupni fiskalni prostor mali, vlasti na Zapadnom Balkanu bi pri odlučivanju o merama poreske politike radi podrške 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, primera radi za hotele i restorane.

Zemlje Zapadnog Balkana imaju manje opcija od suseda iz EU za primenu poreskih mera 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 mere 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 usmere na poresku administraciju, za početak tako što će se poreskim obveznicima dati veća fleksibilnost kod plaćanja poreskih obaveza nastalih pre i tokom pandemije. Među ovim mogućnostima su planovi otplate kojima se omogućava prenos dela poreskih obaveza u 2021. po povoljnijim kamatnim stopama, ali uz podsticajne mere za prevremenu otplatu. Države mogu i da ubrzaju refundaciju poreza tako što će sprovesti kontrole podnetih poreskih prijava.

Slika 5. Očekuje se povećanje fiskalnih deficita...

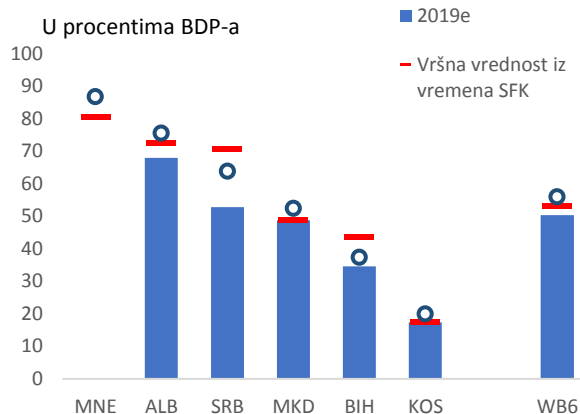
(Fiskalni bilans opšte države)



Izvor: Ministarstva finansija.

Slika 6: ...koje će poništiti nedavno zabeležena smanjenja javnog duga

(u procentima BDP-a)



Izvor: Ministarstva finansija.

Napomena: SFK = Svetska finansijska kriza.

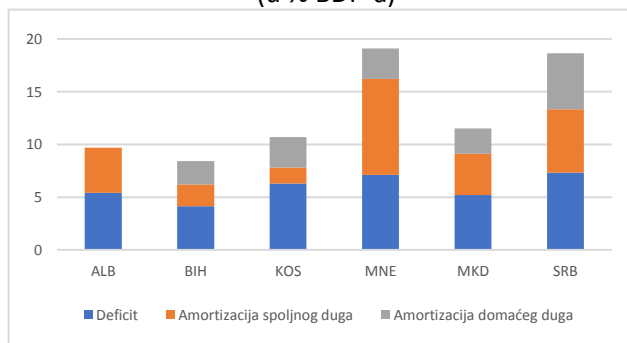
Fiskalni deficiti će se porasti da bi se zemlje izborile sa šokom izazvanim COVID-19, usled čega će se povećati potrebe za finansiranjem. U pojedinim državama se očekuje približno trostruko povećanje deficita. Prema procenama za 2020. godinu, prosečni deficit u regionu iznosiće 5,9 odsto BDP-a, što je daleko više od 1,8 odsto zabeleženih u 2019. Očekuje se da će deficiti u Albaniji, Crnoj Gori i Srbiji dostići nivo od oko 7 odsto BDP-a, a u drugim zemljama u regionu skoro 5 odsto. Takođe se predviđa povećanje JIG duga sa 50,4 odsto BDP-au 2019. na preko 57 odsto BDP-a. Prema projekcijama, najviše će porasti JIG 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 pokrivanja fiskalnog deficita i amortizacije duga čine 19 odsto BDP-a u Srbiji i Crnoj Gori. Struktura baze investitora u određenoj zemlji utiče na zadovoljenje njenih potreba za finansiranjem. Centralna banka, domaće banke i međunarodne institucije⁴ 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. Gde god je to moguće, centralne banke pospešuju likvidnost domaćih banaka smanjivanjem obaveznih rezervi. Kako nivoi duga rastu, u budućim budžetima će biti neophodno

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

(u % BDP-a)



Izvor: Ministarstva finansija i projekcije Svetske banke.

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

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 Svetske banke, kao i bespovratne pomoći i makroekonomske i finansijske podrške EU.

obezbediti sredstva za povećanu otplatu kamata – iako Albanija, Crna Gora i Srbija već izdvajaju preko 2 odsto svog BDP-a za kamate.

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

Mere pomoći bi trebalo da budu ograničene na period suzbijanja neposrednog uticaja krize, nakon čega bi odgovor fiskalne politike trebalo da se preusmeri na mere kojima se pospešuje ekonomski oporavak.⁵

Iako u ovoj fazi države moraju da reaguju što je brže moguće kako bi povećale potrošnju na zdravstvo i očuvale prihode i radna mesta građana, bitno je obezbediti fiskalni prostor potreban da se ojača tražnja i pruži podrška radnicima i firmama radi prilagođavanja na nove tržišne uslove tokom oporavka privrede. Neizvesno trajanje krize, koje će odrediti kretanje pandemije, stavlja kreatore politike pred značajnu dilemu: u toku prvih nekoliko meseci krize, kratkoročne mere za ublažavanje njenih efekata, poput subvencija za zarade, mogu biti veoma delotvorno sredstvo za očuvanje prihoda, ali, pošto se njima ubrzano troše sredstva, mogu postati neodržive ako kriza potraje duže. Mere bi trebalo da budu vremenski ograničene i osmišljene uz dobro razumevanje 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 oporavku, jer će jedino tako moći da se pređe sa mera 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 odmere sve ove kompromise. U okolnostima suženog fiskalnog okvira, države bi trebalo da:

- prvo razmotre promenu 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 mera ekonomskog oporavka za period nakon COVIDa-19 usklađenih sa fiskalnim kapacitetima svake zemlje;
- kod naplate javnih prihoda uzmu u obzir strukturne promene 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 rešavaju izazove sa kojima se suočavaju održive firme putem kratkoročne i vremenski ograničene horizontalne pomoći;
- unaprede 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 poverenja;
- prate fiskalne rizike i uslovne obaveze državnih preduzeća gubitaša;
- unaprede 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“;

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

- zajedno sa sprovođenjem mera fiskalne politike, iskoriste ekonomski oporavak nakon COVIDa-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.