



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНА АНТИКРИЗНОГ ПРОГРАМА ЕКОНОМСКИХ МЕРА

8. април 2020. године

Садржај:

1. РЕЗИМЕ.....	3
2. ОЦЕНА МЕРА ПОДРШКЕ ПРИВРЕДИ ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ.....	6
3. ОЦЕНА МЕРЕ ИСПЛАТЕ 100 ЕВРА ПУНОЛЕТНИМ ГРАЂАНИМА.....	11
4. ИЗАЗОВИ ФИНАНСИРАЊА РАСТУЋЕГ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА У 2020. ГОДИНИ.....	13
5. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ЕКОНОМСКИХ МЕРА ЗА УБЛАЖАВАЊЕ НЕГАТИВНИХ ПОСЛЕДИЦА КРИЗЕ	16

1. РЕЗИМЕ

Планирано велико задуживање државе од преко 3 млрд евра за смањење негативних економских последица пандемије – начелно је оправдано. Србија је (као и готово све земље погођене епидемијом) одлучила да реагује на економску кризу изазвану корона вирусом снажном државном интервенцијом. Идеја која стоји иза такве интервенције јесте да се помогне што већем делу приватног сектора да опстане, тј. да тренутни пад пословне активности не доведе до трајног и прекомерног гашења радних места и огромне штете за грађане, привреду, на крају последично и за саме јавне финансије. Планиране мере, међутим, имају и своју високу цену. Коштаће пореске обвезнике преко 3 млрд евра, што је трошак за који држава тренутно нема расположивих средстава. Србија ће зато морати у кратком року снажно да се задужи, а тај дуг враћаће с каматом сви грађани у годинама након завршетка кризе. Премда Фискални савет начелно подржава снажну државну интервенцију која је у овом тренутку и оправдана и потребна, наша анализа показује да успех планираног програма пресудно зависи од следећа три чиниоца: 1) да све мере из програма буду економски рационалне; 2) да се на време обезбеди њихово финансирање и 3) да њихово спровођење буде ефикасно и правовремено, односно без кашњења.

Већина планираних мера је оправдана и у складу је са добром међународном праксом сем исплате 100 евра пунолетним грађанима која је потпуно непримерена. Мере које су усмерене ка привреди и запослене у приватном сектору односе се на одлагање пореских обавеза, буџетску помоћ за исплату зарада и за повећање ликвидности. Ове мере коштаће буџет око 2.5 млрд евра и Фискални савет их (и поред њиховог великог трошка који ће сносити сви грађани Србије) оцењује позитивно. Наиме, као што смо већ нагостили, трошак неспровођења оваквих мера био би далеко већи од 2,5 млрд евра. Међутим, најављена исплата 100 евра свим пунолетним грађанима Србије која ће коштати буџет скоро 600 млн евра (којима буџет не располаже) – вишеструко је лоша. Ова мера је: *економски неефикасна* јер не може да утиче на осетно и одрживо убрзање домаће привреде; *социјално нефокусирана* јер највећи део средстава није усмерен ка објективно материјално угроженим грађанима којима је потребна финансијска помоћ (што би једино имало смисла у овом тренутку); *фискално неодговорна* јер намеће додатно и велико задужење земље у години у којој ће и фискални дефицит и јавни дуг имати снажан раст. Још непосредније речено, нејасан је било какав смисао политике која дефакто значи да ће држава „поклонити“ грађанима по 100 евра тако што ће их пре тога задужити за тих истих 100 евра (али с каматом). Фискални савет зато позива Владу да од ове лоше мере одустане.

Држава за финансирање свих буџетских обавеза у 2020. години (укључујући и планиране мере) мора код кредитора да обезбеди око 6,5 млрд евра што ће бити велики изазов. Можда и најважније економско питање у овом тренутку о ком се у јавности недовољно дискутује јесте – од кога и под којим условима ће се држава задужити током 2020. за финансирање свих својих обавеза? Министарство финансија процењује да ће фискални дефицит у 2020. години (укључујући и планирани пакет мера) износити 9% БДП-а што сматрамо објективном проценом – уколико се криза заврши до лета. То значи да ће буџет сем 3,1 млрд евра, колико ће га коштати планирани пакет мера, имати и додатни дефицит од око 1 млрд евра услед очекиваног пада привредне активности (Мфин процењује пад БДП-а од око 2%). Уз све то, држава мора током 2020. да обезбеди и додатних 3 млрд евра за отплату раније узетих кредита, тј. дела јавног дуга који током 2020. доспева на наплату. Дакле, укупне обавезе које мора да финансира држава током 2020. износиће нешто преко 7 млрд евра, а само мањи део тога, односно нешто преко 500 млн евра, држава може да финансира из својих резерви (депозита). Због

свега тога приоритет Министарства финансија морао би бити да што пре ова средства обезбеди – а то практично значи да се одмах започну преговори са банкама, међународним финансијским институцијама, и другим кредиторима о условима под којим би Србија могла добити потребна средства. Ово ће бити изазов будући да је велики број земаља тренутно у сличној ситуацији као Србија и већ тражи новац на међународном тржишту капитала. Колико је овај проблем озбиљан можда најбоље илуструје податак да је већ преко 90 земаља званично затражило финансијску и стручну помоћ од ММФ-а. За сада нема информација о томе да ли је и Србија направила одређене кораке у овом смеру.

Влада би морала да ефикасно усвоји све неопходне уредбе за спровођење (неспорних) мера и да до краја дефинише делове пакета који нису прецизирани. Србија јесте каснила неколико недеља у дефинисању мера за ублажавање неповољних економских последица у односу на већину других европских земаља. То је уз очигледне мане, међутим, имало и своје предности јер је највећи део припремљеног пакета (изузимајући део о исплати 100 евра пунолетним грађанима) начелно у складу са најбољом међународном праксом и препорукама релевантних институција попут ММФ-а. Међутим, времена за даља одлагања више нема. Важно је да се мере подршке привреди сада спроведу брзо и ефикасно, јер одлагање њиховог спровођења повећава ризик прекомерног раста незапослености и ширења великвидности. Практично једина планирана мера која одмах ступа на снагу јесте одлагања плаћања намета на рад, а уколико би се друге мере ефектуирале тек средином маја (као што је првобитно најављено за буџетску исплату минималних зарада) то би се за велики број предузећа могло испоставити као прекасно. Такође, важан део планираног пакета мера који се односи на државно гарантовање кредита за ликвидност приватном сектору и даље није до краја дефинисан. Није познато у којој мери ће држава преузети ризик на себе, а у ком ће то учинити пословне банке, што има и буџетски и шири економски значај: већи проценат гарантовања значи већи потенцијални буџетски трошак у будућности, док би, с друге стране, мањи проценат гарантовања значао мању спремност банака да се упусте у кредитирање, па и мањи проток ликвидности ка предузећима.

Не сме се дозволити ниједном делу државе, укључујући локалну самоуправу, да у времену кризе шире великвидност ка привреди. Пракса неплаћања доспелих обавеза у претходним годинама нарочито је била изражена у буџетима локалних самоуправа и локалних јавних предузећа. Наиме, велики број локалних самоуправа и њихових предузећа годинама је имао систематски несклад између прихода и расхода због чега нису редовно плаћали своје обавезе за купљене робу и услуге, извршене инвестиционе радове и друго. Иако је овај проблем знатно умањен у претходних неколико година, могућа је његова поновна ескалација јер ће се велики број локалних самоуправа током кризе суочити са умањењем прихода (порез на зараде, фирмарине, локалне комуналне таксе и друго). Држава би зато морала на то нарочито да обрати пажњу, тим пре што током трајања кризе планира да спроведе читав сет мера чији је основни циљ да се одржи ликвидност привреде. Те мере биле би потпуно обесмишљене уколико би поједини делови државе радили супротно, тј. неплаћањем обавеза ширили великвидност ка привреди.

Уз одговоран приступ Владе, јавне финансије Србије имају капацитет да се изборе са текућом кризом. Пандемија корона вируса несумњиво ће имати снажан негативан економски утицај на добар део привреде и грађана Србије, али и на јавне финансије земље. Учешће јавног дуга у БДП-у највероватније ће током 2020. да се повећа за преко 10 п.п, односно на преко 60% БДП-а – што је неодрживо висок дуг за Србију који ће морати у наредним годинама да се смањује на испод 50% БДП-а

одговорном фискалном политиком. Међутим, и поред свих тешкоћа и непознаница које очекују јавне финансије током 2020, Фискални савет оцењује да Србија тренутно има капацитет да издржи текућу кризу без макроекономских нестабилности. Да би се то и осигурало, овим извештајем усмеравамо пажњу надлежних министарстава, али и јавности, на неке кључне кораке да би начелно добар план Владе (без исплате 100 евра) остварио свој очекивани ефекат. Била би, наиме, велика штета да се огроман економски трошак који ће сви порески обвезници поднети у 2020. и наредним годинама за ублажавање негативних последица ове кризе на крају покаже као узалудан.

2. ОЦЕНА МЕРА ПОДРШКЕ ПРИВРЕДИ ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ

Припремљене су економске мере за период пандемије и у овом документу оцењујемо њихову сврсисходност и буџетске ефекте. Влада Републике Србије представила је јавности Програм економских мера за смањивање негативних ефеката проузрокованих пандемијом вируса Ковид-19 и подршку привреди Србије (у наставку: Програм). Примена мера отпочеће након усвајања Владиних уредби. Имајући у виду, прво, потребу да се оцене економски и буџетски ефекти Програма и, друго, могућност да се мере мењају и прилагоде¹, Фискални савет даје своју оцену предлога који је у овом тренутку доступан јавности. Министарство финансија је мере и процењене буџетске ефекте представило Табелом 1.² Дајемо прво преглед и оцену мера подршке предузећима, а у следећем, посебном делу оцењујемо подстицање тражње преко поделе 100 евра пунолетним грађанима, да бисмо на крају размотрили изазове с којима ће се Србија сустрети у погледу финансирања повећаних буџетских потреба у измењеним тржишним условима.

Програм мера увећава јавни дуг за око 430 млрд динара (7,8% БДП-а), иако је ефекат на буџетски дефицит нешто мањи. Укупна вредност мера подршке привреди износи око 610 млрд динара (11% БДП-а), али треба имати у виду да су овим износом покривена и јавна и приватна средства која се ангажују. Наиме, обухваћен је и износ кредита који би предузећима требало да одобре пословне банке – што нису буџетска средства (видети Оквир 1). Када се из мера одузме ова вредност, долази се до тога да максимални износ којим би мере могле да оптерете јавне финансије износи око 430 млрд динара (7,8% БДП-а).

Оквир 1. Различит утицај Програма на дефицит и јавни дуг у 2020. години

Према изјавама званичника око 60 млрд динара од 240 млрд динара колико би требало да износи кредитна подршка привреди преко банака (мера 3.2. из Табеле 1) односи се на државне гаранције. Држава би, наиме, у толиком износу гарантовала за кредите које ће банке одобравати предузећима. Тек уколико предузећа не би била у стању да сервисирају кредит у 2021. и наредним годинама, овај износ би се ефектуирао као буџетски трошак. Међутим, према нашим прописима, вредности свих издатих гаранција (без обзира да ли су се активирале или не) улазе у вредност јавног дуга и због тога у укупан износ којим Програм оптерећује јавне финансије укључујемо и поменутих 60 млрд динара. Посматрано из методолошког угла, ово је пример да буџетски дефицит и јавни дуг не морају да се повећају у истом износу у одређеној години: на основу

¹ Да су промене могуће показује то да су, након првих најава, и предузећа средње величине придодата групи предузећа за које је предвиђена помоћ директне помоћи у висини минималца, а у једном тренутку је наговештено (за сада није и потврђено) да би и сви запослени у великим предузећима могли да добију из буџета половину минималца. Слично овоме, првобитни планови су предвиђали одлагање и плаћања аконтације пореза на имовину (поред аконтација пореза на добит), док ове мере у последњој верзији Програма нема.

² Поред нових мера, рецимо да су најважније раније мере које се повезују с пандемијом: повећање плата запослених у здравству за 10% (нето ефекат 6 млрд динара у 2020), једнократна исплата пензионерима у висини од 4.000 динара (укупно 7 млрд динара) и мораторијум на кредите у трајању од три месеца. Процењујемо да је мораторијум на кредите потребан и оправдан, да је ангажовање запослених у здравству током кризе било боље валоризовати на другачији начин (посебним накнадама за време трајања кризе) а њихове зараде трајно уредити у предстојећој реформи платних разреда и да је, на крају, ванредна исплата пензионерима нерационално трошење јавних средстава.

Програма, буџет у 2020. години биће оптерећен са око 370 млрд динара (6,7% БДП-а), а јавни дуг са око 430 млрд динара (7,8% БДП-а).

Табела 1. Програм економских мера за сузбијање негативних последица пандемије

Назив мера	у млрд динара	у % БДП
1. Мере пореске политике	161	2,9
1.1. Одлагање плаћања пореза на зараде и доприносе за приватни сектор, током трајања ванредног стања, уз каснију отплату настале обавезе у ратама са почетком најраније од 2021.	140	2,5
1.2. Одлагање плаћања аконтација пореза на добит у другом кварталу	21	0,4
1.3. Ослобађање давалаца донација од обавезе плаћања ПДВ-а	-	
2. Директна помоћ предузећима за запослене	97,3	1,8
2.1. Директна помоћ предузетницима који се паушално опорезују и који плаћају порез на стварни приход, микро, малим и средњим предузећима у приватном сектору - уплата помоћи у висини минималца (за време трајања ванредног стања - 3 минималне зараде)	92,8	1,7
2.2. Директна помоћ великим предузећима у приватном сектору - уплата помоћи у висини 50% нето минималне зараде (за време трајања ванредног стања) за запослене којима је решењем утврђен престанак рада.	4,5	0,1
3. Мере за ликвидност привреди	264	4,8
3.1. Подршка привреди преко Фонда за развој Републике Србије	24	0,4
3.2. Гарантна шема за подршку привреди преко банака	240	4,4
<i>од чега гаранције државе (према изјавама званичника)</i>	60	1,1
4. Остале мере	86	1,6
4.1. Мораторијум на исплату дивиденди до краја године, осим за ЈП	16	0,3
4.2. Исплата 100 евра свим пунолетним грађанима.	70	1,3
Буџетске мере (1,2,4 и Фонд за развој) – утицај на буџетски дефицит	368,3	6,7
Буџетске мере и гаранције државе – утицај на јавни дуг	430	7,8
Укупне мере (1,2,3,4)	608,3	11,0

Извор: Фискални савет и Министарство финансија

Процене буџетских ефеката Програма су добре. Министарство финансија је, упоредо с мерама, представило и њихов утицај на смањење буџетских прихода или повећање буџетских расхода (последње две колоне у Табели 1). Оцењујемо да су те процене објективне. Највећи утицај на буџетски резултат имаће мере пореске политике (прва група мера у Табели 1), а унутар њих одлагање обавеза приватном сектору за порезе на зараде и доприносе (мера 1.1, за њу се предвиђа трећина³ укупног пакета

³ Сваку од мера стављамо у однос са 430 млрд динара што је, као што смо већ објаснили, износ којим ће пакет оптеретити јавни дуг Србије.

буџетске подршке).⁴ Следе исплата из буџета целокупног или половишног минималног износа зараде запосленима у приватном сектору (друга група мера, 23% укупне помоћи), па исплата 100 евра свим пунолетним грађанима (мера 4.2, 16% пакета) и износ којим би држава гарантовала кредите пословних банака (најављених 60 млрд динара, 14% вредности пакета). Ефекте неких мера објективно је теже прецизније проценити, јер се нужно заснивају на мање поузданим претпоставкама. Реч је о исплати половине минималног износа зараде запосленим у великим предузећима (мера 2.2), губитку пореза услед забране исплате дивиденди у предузећима која се одлуче за помоћ државе (мера 4.1), па и о исплати 100 евра пунолетним грађанима (мера 4.2; неизвесно је, наимае, колики број грађана би добио ова средства). Ипак, сматрамо да су и ове процене Министарства финансија одговарајуће и да у пракси не би требало да дође до већег одступања од предвиђених износа.

Растерећење привреде јесте прави одговор на кризу. Мере које су усмерене ка предузећима (од прве до треће групе мера у Табели 1) одговарају на добар начин природи и дубини актуелне економске кризе. Усмерене су ка одлагању пореских обавеза (прва мера), директној помоћи за исплату зарада (друга мера) и повећању ликвидности (трећа мера). Позитивно је то што су мере претежно привремене, усмерене ка малим и средњим предузећима у приватном сектору, а износ помоћи значајан за опстанак привреде. Када је реч о трећој групи мера, процењујемо да је укупни предвиђени износ кредита довољна инјекција ликвидности за сва предузећа за које су кредити предвиђени (сва осим великих предузећа). На нивоу појединачних предузећа и кредита, а полазећи од података из АПП-а, у случају средњих предузећа видимо да је износ од 3 мил евра (максимални износ појединачног гарантованог кредита) добро процењен за покривање ликвидносних проблема појединачног предузећа. Овај износ готово да је једнак пословним приходима просечног предузећа за тромесечни период, па би се предузећу које се задужи у максималном износу практично надокнадио целокупан губитак прихода током ванредног стања. Пошто иста граница задуживања код комерцијалних банака уз државну гаранцију важи и за мања предузећа од средњих, јасно је да је код њих задовољавање потреба за ликвидношћу још лакше.

Оквир 2. Кратак опис мера подршке привреди

Одлагање плаћања пореза и доприноса на зараде и пореза на добит током трајања ванредног стања (претпоставља се три месеца). Право на ову помоћ имају сва предузећа (без обзира на сектор/делатност), под условом да нису смањила број запослених за више од 10% и да су била активна у тренутку проглашења ванредног стања (15. март 2020). Отплата одложених обавеза вршила би се у ратама, почев од 2021. па најдуже до краја 2022. године.

Исплата 100% минималне зараде из буџета запосленима у предузећима која имају форму предузетника, микро, малих и средњих предузећа. Директна помоћ великим

⁴ Доприноси и порез на зараде износе око 45-50 млрд динара месечно, што значи да би укупни тромесечни износ одлагања износио око 140-150 млрд динара, што одговара и проценама Министарства финансија (мера 1.1. у Табели 1). Такође, процењен ефекат одлагања аконтације за порез на добит (21 млрд динара, мера 1.2), одговара ономе што се стварно у пракси наплаћује. Треба имати у виду да ће се одлагање обавеза одразити и на централни буџет (око 110 млрд динара мањка у републичком буџету и у фондовима организација обавезног социјалног осигурања) и на буџете локалних самоуправа (мањак за око 30 млрд динара). Биће због тога вероватно потребно да републички буџет надомести локалним самоуправама највећи део недостајућих средстава (већим трансферима), али ово неће имати последице на консолидовани резултат опште државе.

предузећима у висини 50% минималца исплаћује се запосленима који су привремено удаљени с посла (радни однос ће се наставити након ванредног стања).

Програм финансијске подршке привреди ће се одвијати кроз два канала. *Први* подразумева кредите које ће држава привредницима директно одобравати преко Фонда за развој и они су намењени за предузетнике, микро, мала, средња предузећа и пољопривредна газдинства. У оквиру ове мере предузећа имају право да конкуришу до краја 2020. године, зајмови се одобравају на период до 36 месеци (грејс период до годину дана) а максимални износ појединачног кредита зависи од величине предузећа – за предузетнике и микро предузећа је 5 млн динара, за мала износи 25 млн динара и за средња до 50 млн динара. *Други* канал финансијске подршке привреди јесте кредитирање преко комерцијалних банака уз гаранцију државе за ове зајмове. Право да конкуришу такође имају предузетници, микро, мала, средња предузећа и пољопривредна газдинства, а максимални дозвољени износ кредита је овога пута универзалан – износи до 3 млн евра (до 350 млн динара), односно до 25% годишњих прихода за сва предузећа.

Добро је што су мере привремене и што није дошло до структурних (трајних) промена политика. О пожељним принципима на којима треба да се заснива државна интервенција у условима пандемије писали смо недавно.⁵ Актуелна криза одговара поремећајима као што су природне катастрофе, што значи оштар и нагао пад и, након тога, могуће релативно брзо опорављање привреде (након завршетка пандемије). Зато је важно осигурати да се по завршетку кризе и јавне финансије врате у равнотежу и да се сада не посеже за структурним променама, попут смањења пореских стопа. Предложени програм доминантно предвиђа одлагање (а не и отпис) намета на рад (пореза на зараде и доприносе). С нормализацијом пословања, пропуштени буџетски приходи би се постепено наплаћивали чиме би се олакшао задатак да се буџетски дефицит и јавни дуг усмере ка силазној путањи и преткризним вредностима.

Задовољен је и принцип да мере буду усмерене ка угроженима и да не стварају простор за привилегован положај појединих предузећа. Мере су усмерене ка очувању производних капацитета и запослености у приватном сектору и то првенствено у делу мањих и средњих предузећа. Пореска одлагања, дотирање минималне зараде и гаранције за кредите имају за циљ да повећају ликвидност у овом делу привреде и да их одрже у животу с несмањеним производним и људским капацитетима и то треба да буде примарни задатак државних интервенција у кризном периоду. Влада се определила за ширу подршку приватном сектору и није диференцирала предузећа према степену угрожености (што јесте био случају у другим земљама, видети 5. део овог документа). С обзиром на чињенице да се криза брзо преноси широм приватног сектора (и да је све теже издвојити посебно погођене секторе или предузећа), да је могуће лобирање и неоправдано издвајање када се држава одлучи за селективну помоћ, као и да је вероватније да се с мерама касни што су оне диференцираније – процењујемо да је одабран одговарајући приступ у предложеном Програму.

Велика економска неизвесност налаже снажну државну интервенцију. Иако су последице Програма по буџет и јавни дуг изражене, како је то описано на почетку овог дела, процењујемо да природа и дубина проблема захтевају да помоћ привреди буде осетна (а не декларативна). У мери у којој се мерама ослобађају средства за привреду расте терет који преузима буџет, тј. сви порески обвезници. Високу цену је оправдано

⁵ ”Задужење државе за ефикасно санирање економских последица јесте оправдано”, Фискални савет, 20. март 2020.

платити како би приватни сектор у кризи сачувао производне и људске капацитете и како би у блиској будућности био способан да послује и плаћа порезе, чиме би се омогућило и враћање новокреираног јавног дуга.

Помоћ привреди биће ефикаснија уколико се мере што пре примене, при чему ће на ефекте могуће утицати и елементи који сада нису познати. Мере су у Србији осмишљене са извесним закашњењем (више о томе у 5. поглављу), а није познато ни када ће Влада усвојити одговарајуће уредбе и када ће отпочети примена свих одредби Програма. Практично, једина мера која одмах ступа на снагу јесте одлагања намета на рад. С обзиром на то да предузећа осећају последице кризе још од средине марта, уколико би се остале мере ефектуирале средином маја (као што је првобитно најављено за буџетску исплату минималних зарада), испоставило би се да мере пристижу прилично касно, два месеца након избијања кризе. Тиме се повећава ризик повећања незапослености и ширења неликвидности. Додајмо да, поред непознанице у вези с тим када ће почети гарантовани кредити за ликвидност, у овом делу Програма није јасно дефинисано у којој мери ће држава преузети ризик на себе, а у ком ће то учинити пословне банке. Та одлука има буџетски и економски значај: већи проценат гарантовања значи већи потенцијални буџетски трошак, док би, с друге стране, мањи проценат гарантовања значио мању спремност банака да се упусте у кредитирање, па и мањи проток ликвидности ка предузећима.

Претходна разматрања показују да ће ефекти Програма, поред тренутка ефектуирања, зависити и од коначног дизајна мера у Владиным уредбама. Поред непознатог оквира за гарантовање кредита, наводимо и да се у јавности могло чути да се размишља о томе да се половина минималног износа зараде исплаћује свим запосленим у великим предузећима (а не само онима који привремено не раде). Такође, амбициозно су најављене и корпоративне обвезнице, мада је у последњем наступу министра финансија речено да ће бити промовисане након што криза прође. Непознато је у којој мери и на који начин би из јавних средстава било подржано задуживање предузећа преко емисије корпоративних обвезница, нити да ли би евентуално (и неоправдано) емитенти била и државна предузећа (како је председник Републике наговестио у првобитном представљању Програма). Финални услови за гарантоване кредите биће, такође, важни за степен подизања ликвидности. Уколико процедуре и критеријуми у банкарским кредитима буду превише захтевни, може се десити да буду одбијена предузећа којима су средства најпотребнија.

Приоритет треба да буде брза примена предвиђене подршке привреди, а не разматрање и најављивање нових мера. Одлагање пореских обавеза, исплата минималних зарада и повећање ликвидности преко банкарских кредита захтевају, како је речено, дораду, правно уобличавање и, коначно, пуну примену. Влада би требало да се усмери ка овом циљу. За сада планирање и усвајање допунских мера не би било пожељно. Поред тога што би то успорило реализацију већ предложених мера, потребно је да се сачека и сагледа колико дуго ће криза трајати, какви су резултати предузећа у другом кварталу и каква је реализација буџета на приходној и расходној страни. Тек након добијања ових информација може да се сагледа да ли је потребно кориговање или допуна Програма мера.

3. ОЦЕНА МЕРЕ ИСПЛАТЕ 100 ЕВРА ПУНОЛЕТНИМ ГРАЂАНИМА

Влада је, поред мера на страни предузећа (понуде), предвидела и меру на страни тражње - исплату по 100 евра сваком пунолетном грађанину. У вези с овом мером има неколико непознаница, делом и због тога што нити у писаним изворима нити у јавним наступима није детаљније објашњено о чему је реч. Може звучати чудно, али поставља се питање коме ће се тачно исплатити 100 евра: да ли држављанима Србије (па и онима који живе у иностранству) или резидентима Србије (па и странцима који имају пребивалиште у Србији) или се предвиђа неки трећи обухват? Поред тога, стиче се утисак да се предлагачи ове мере нису потрудили да објасне економски или социјални резон који стоји иза мере. Као што је речено, у документу који прати планиране мере нема ни речи о мотивима и очекиваним користима. У јавним наступима могли смо чути неколико реченица о томе да ће исплата 100 евра погурати привредни раст или да су сви грађани Србије заслужили да добију одређену компензацију за кризу. При томе, имплицитно је заправо признато да мера није антикризна јер је речено да ће исплата 100 евра уследити након завршетка пандемије. Зашто се мера онда сада планира и сврстава (по називу и вредности) у пакет мера против економских последица пандемије?

Исплата 100 евра по становнику није мера која подстиче привредни раст. Уколико би се тврдило другачије, то би значило да се сматра да је ниска платежна моћ становништва један од узрока економских потешкоћа. То, међутим, није тачно. Вирус је онемогућио нормалну производњу, у неким случајевима зато што недостају сировине и опрема (услед прекинутих глобалних ланаца снабдевања), а у другим зато што запослени теже одлазе на посао и краће раде. На страни тражње такође има проблема, али је важно утврдити због чега. Није проблем агрегатна тражња у смислу недостатка новца, већ је проблем што становништво не може физички да се креће и купује производе и услуге. Такође, не постоји потреба за многим производима који се (у физичком смислу) могу купити, јер се преференције људи окрећу искључиво есенцијалним производима, а више се и штеди због неизвесне будућности. Тражња за услугама хотела, туризма, угоститељских објеката и готово свим другим услугама и многим производима не би могла да оживи ни да грађани добију по 1.000 евра. Ретки су они који ће у условима пандемије да купују нову трајну па и нетрајну потрошну робу (без обзира о чему је реч, на пример о спортској опреми, аутомобилу, парфемима, одећи и обући, примера је безброј), не због тога што нема новца већ због тога што имају ограничене могућности за куповину (кретање) и због тога што је тражња, као што је речено, окренута основним животним намирницама. Једино у државама у којима је дошло до масовног отпуштања може се говорити о паду агрегатне тражње, али то у Србији није случај. Укажимо на још један аспект подстицања раста на основу увећања доходака грађана: у Србији, као и у другим малим и отвореним економијама, изражен део тог увећања прелива се на увозну робу, што доводи до увећања трговинског дефицита, мање понуде девиза на тржишту и притиска на девизном тржишту; дакле, поред тога што се новац не троши на куповину само домаће робе стварају се одређене спољне неравнотеже које се могу вратити као бумеранг. Изражен пораст тражње може да доведе и до инфлаторних притисака, нарочито када је тражња становништва оријентисана на мали број производа и услуга.

Исплата 100 евра по становнику није ни мера социјалне заштите. Када креатори економске политике желе да оправдају доношење неке одлуке често посежу за аргументом да она има социјалну димензију и да економисти често занемарују овај аспект функционисања привреде и друштва. На овом месту треба рећи да мера исплате 100 евра апсолутно не задовољава ниједан критеријум да би се окарактерисала као мера социјалне заштите. Са становишта социјалне политике, средства пореских обвезника

било би једино оправдано давати материјално угроженим појединцима. Предложена мера подразумева да 100 евра примају сви пунолетни грађани, што по дефиницији укључује и оне које имају натпросечно или просечно висока примања. У контексту актуелне кризе, једино би имало смисла проценити ко су праве економске жртве кризе и у ком смеру је потребно прилагодити социјалну политику и помоћи заиста угроженим грађанима. Овако, не само да би се оскудна средства свих пореских обвезника усмерила и ка богатијим појединцима, већ треба имати у виду да бројна међународна истраживања показују да ће економски стабилни грађани пре уштедети ванредна једнократна примања него што ће их потрошити. Дакле, исплата 100 евра није социјално таргетирана мера нити је ефикасно оруђе за испуњење прокламованог циља стимулисања домаће потрошње. Из поменутих разлога, друге европске државе нису посезале за оваквим кризним мерама већ су се определили за циљане буџетске субвенције. Сличну меру планирају да примене САД,⁶ али треба нагласити да околности у САД нису директно упоредиве са Србијом, будући да се ради о јединој развијеној земљи света која нема јавни здравствени систем. Отуда су милиони грађана САД који немају приватно здравствено осигурање изложени великом ризику и непланираним медицинским трошковима услед епидемије корона вируса.

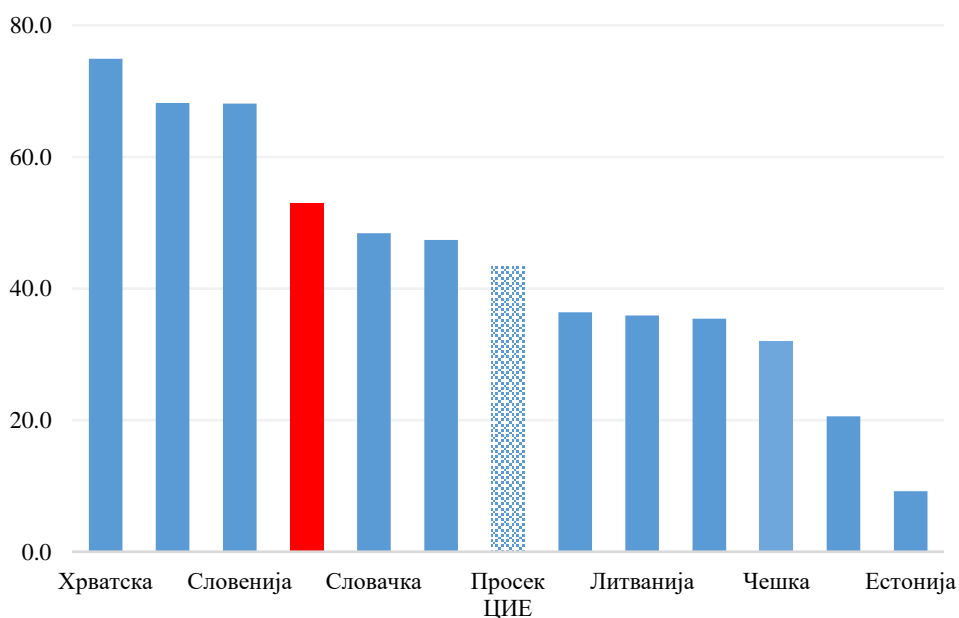
Једино је сигурно да је исплата 100 евра велико и непотребно оптерећење за буџет и да ограничава могућност Владе да делује у другим сегментима јавне потрошње. Ова мера ће пореске обвезнике коштати око 70 млрд динара (1,3% БДП) што је изузетно велики расход: готово је једнак годишњим буџетским исплатама корисницима социјалне заштите из области заштите породице и деце, два и по пута већи од годишњих исплата права корисницима социјалне заштите (где спадају новчана социјална помоћ, додатак за помоћ и негу другог лица, право на посебну накнаду и помоћ за оспособљавање за рад) и готово упола већи од годишњег аграрног буџета Републике Србије (опредељеног у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде). Када се овако велики износ усмери на, показали смо, непотребне мере, јасно је да мање средстава остаје за друге потребе. Уколико се усвоји мера исплате 100 евра, биће истиснут буџетски простор који је могао да се користи за стимулисање домаће потрошње путем јавних инвестиција или за додатну заштиту социјално угрожених домаћинства током трајања кризе и појединаца који ће током кризе (упркос мерама Владе) остати без посла. Тако је, рецимо, опредељени износ довољан да се за преко 200.000 људи који изгубе посао годину дана исплаћује накнада за незапосленост, или да се покрију годишње исплате за најмање 500.000 људи који примају неку врсту социјалне помоћи. Ово истискивање буџетског простора може се показати нарочито проблематично у случају дубоке и продужене рецесије која би исцрпела сав буџетски простор који је створен у претходним годинама фискалне консолидације и на тај начин онемогућила Владу да спроводи одлучније мере за заштиту социјално угрожених грађана и/или ефикасније мере за стимулисање домаће привреде. Због свега позивамо Владу да одустане од мере исплате 100 евра сваком пунолетном грађанину.

⁶ Једине две земље које уз Србију и САД планирају да уведу сличну меру су Хонг Конг и Сингапур, али ниједну нема смисла поредити са Србијом (по степену развијености, привредном систему итд). Јапан је исказао намеру, али су одустали.

4. ИЗАЗОВИ ФИНАНСИРАЊА РАСТУЋЕГ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА У 2020. ГОДИНИ

Србија новонасталу кризу дочекује с релативно стабилним јавним финансијама и постоји фискални простор за предвиђену подршку привреди и угроженом становништву. Након успешно спроведене фискалне консолидације у периоду 2015-2017. јавне финансије Србије су ушле у мирније воде. У последње три године оствариван је благи суфицит у буџету, што је уз повољне макроекономске трендове омогућило снажно обарање дуга опште државе – са преко 70% БДП-а у 2015. на око 53% БДП-а на крају 2019. године. Према је тренутна задуженост изнад пожељног нивоа⁷ и Србија је још увек међу задуженијим земљама у региону Централне и Источне Европе (видети Графикон 1), оцењујемо да домаће јавне финансије начелно спремно дочекују кризу изазвану пандемијом. Другим речима, сматрамо да ипак постоји довољно фискалног простора за израженије једнократно повећање дефицита и јавног дуга у овој години како би се финансирале мере за ублажавање негативних последица кризе на привреду и животни стандард грађана. Према проценама Владе, фискални дефицит би само због погоршања макроекономског оквира, али и одлагања неких неприоритетних расхода, требало да порасте с првобитно планираних 0,5% БДП-а на 1,9% БДП-а. Кад се укључе фискални ефекти свих мера (пропуштени јавни приходи и директна помоћ привреди и становништву), прелиминарно процењујемо да би укупан дефицит опште државе у 2020. могао да износи 8-9% БДП-а. Томе је потребно придодати и планирано издавање државних гаранција у износу од око 500 млн евра (60 млрд динара), због чега ће јавни дуг до краја године порастати на преко 60% БДП-а. По свему судећи, то није ниво задужености који би тренутно могао озбиљније да угрози солвентност земље и доведе у питање дугорочну одрживост јавних финансија Србије.

Графикон 1: Јавни дуг у Србији и земљама ЦИЕ у 2019. години (% БДП-а)



Извор: Управа за јавни дуг за Србију и Евростат за земље ЦИЕ (последњи доступан податак за ове земље односи се на крај трећег тромесечја 2019. године)

⁷ Као оквирна горња граница дугорочно одрживог јавног дуга за земље у развоју обично се узима ниво задужености око 50% БДП-а, што је, између осталог, и био разлог да се у домаћим фискалним правилима та граница постави на нивоу од 45% БДП-а.

За спровођење планираног пакета мера и плаћање редовних обавеза које доспевају на наплату, држава ће у 2020. години морати да се задужи за око 6,5 млрд евра. Захваљујући снажном умањењу фискалног дефицита и обарању јавног дуга, годишње бруто потребе за финансирањем су такође осетно смањене у претходних неколико година – с преко 15% БДП-а у 2014. на око 8% БДП-а, колико се првобитно очекивало у 2020. То заправо значи да је Србија и без актуелне кризе требало да се задужи на домаћем и/или међународном финансијском тржишту за око 3 млрд евра како би отплатила дугове који редовно доспевају у овој години. На све то, за финансирање нараслог фискалног дефицита услед погоршања макроекономских кретања и спровођења планираних фискалних мера Влади ће недостајати још преко 4 млрд евра. Скрећемо пажњу на то да ће се мањи део овог износа вероватно финансирати из постојећих новчаних средстава државе. Фискални савет не располаже прецизним подацима о стању државних депозита, али посредним путем процењујемо да су на почетку 2020. могли да износе између 500 млн и 1 млрд евра. Кад подвучемо црту, за одржање ликвидности буџета Влада ће у 2020. морати да се задужи у износу од око 6,5 млрд евра – више него двоструко изнад првобитно планираног задуживања у 2020. Према најавама из самог Програма, намера је да се недостајућа средства прибаве емитовањем обвезница на домаћем и међународном финансијском тржишту, укључујући и неке неортодоксне мере. На пример, Влада је недавно дозволила да се већи део девизних средстава Агенције за осигурање депозита преусмери у државне хартије од вредност,⁸ што опет може покрити само мањи део укупних потреба за финансирањем.

Прибављање тако великих новчаних средстава могао би да буде озбиљан изазов због погоршања услова на међународном финансијском тржишту, посебно за земље у развоју. Услед снажног успоравања привреда на глобалном нивоу и растуће неизвесности у вези са економским ефектима пандемије болести Ковид-19 дошло је до великог поремећаја на међународном финансијском тржишту. Раст аверзије према ризику под највећи притисак ставља управо земље у развоју – од почетка пандемије забележен је одлив капитала од чак 90 млрд долара (бег из акција и обвезница), што је троструко већи износ него непосредно након избијања светске економске кризе из 2008. Последиčno, за велику већину земаља већ је дошло до осетног погоршања услова за задуживање, тако да су спредови у односу на америчку референтну обвезницу порасли по земљама у распону 1-4 процентна поена. Неизвесност у вези са крајњим последицама кризе довео је до тога да је већ преко 90 земаља затражило финансијску и стручну помоћ од ММФ-а. Очекивано је да се ови негативни трендови на светском финансијском тржишту у наредном периоду одразе и на услове задуживања Србије. Поред неминовног раста каматних стопа у односу на њихов историјски најнижи ниво из 2019. године, због велике понуде државних обвезница у следећих неколико месеци неизвесно је у којој мери ће инвеститори бити заинтересовани за улагање у јавни дуг земаља које перципирају као ризичније. Потенцијални мањак ликвидности је додатни разлог због чега би Влада у овом тренутку требало да се фокусира на мере за премошћавање најјачег удара кризе, а да остави разматрање подстицаја за привреду по њеном завршетку.

Поред потребе да се убрза имплементација кључних мера, Влада би требало у најкраћем року да утврди стратегију задуживања за њихово финансирање. Прописивање мера за помоћ привреди и угроженом становништву и њихова хитна имплементација је први корак које је требало направити, али је упоредо с тим потребно направити и одрживу стратегију како би се у релативно кратком року прибавила огромна

⁸ Законом о Агенцији за осигурање депозита предвиђено је да се 25% депонованих девизних средстава само у изузетним околностима може улагати у државне хартије од вредности, али је Влада недавним изменама уклонила постављену горњу границу.

недостајућа средства и одржала ликвидност буџета. Међутим, осим врло општих најава из Владе (попут изјаве Министра финансија да ће држава једну трећину потребних средстава прибавити на међународном финансијском тржишту а две трећине на домаћем тржишту хартија од вредности), до сад није било конкретнијих планова и активности за решавање овог потенцијално великог изазова. Не само да је ликвидност буџета битна за успешну и благовремену реализацију Програма, већ је веома важно да држава током трајања кризе уредно измирује своје текуће обавезе (нпр. редовно плаћање за купљене робу и услуге, за извршене инвестиционе радове, несметано вршење повраћаја ПДВ-а и слично) – без гомилања доцњи. Читав сет мера чији је основни циљ да се одржи ликвидност привреде био би потпуно обесмишљен уколико би се макар и део средстава за њихово спровођење обезбедио одлагањем плаћања постојећих обавеза државе – дакле, на уштрб ликвидности приватног сектора.

5. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ЕКОНОМСКИХ МЕРА ЗА УБЛАЖАВАЊЕ НЕГАТИВНИХ ПОСЛЕДИЦА КРИЗЕ

Владин Програм економских мера за смањивање негативних ефеката проузрокованих пандемијом болести Ковид-19 начелно задовољава кључне принципе међународне праксе. Светска здравствена организација је 11. марта прогласила глобалну пандемију болести Ковид-19, од које је до сад оболело преко 1,2 милиона људи у 206 земаља света, уз више од 65.000 смртних исхода. Поред непосредне реакције на здравствену кризу, у виду повећаних буџетских издатака за здравство и набавку заштитне опреме како би се сузбило даље ширење епидемије, Владе земаља широм света већ од половине марта усвајају и спроводе читав низ мера фискалне политике како би ублажиле изразито негативне последице пандемије на привреду и становништво. Компаративна анализа међународних искустава истиче три основна стуба усвојених пакета мера: 1) директна и индиректна помоћ привреди у циљу одржавања ликвидности и очувања радних места, 2) мере социјалне политике за помоћ материјално угроженом становништву и 3) специфичне секторске мере за најпогођеније делове привреде (попут туризма, угоститељства, саобраћаја и др). Имајући то у виду, оцењујемо да Програм економских мера Владе Републике Србије начелно задовољава кључне принципе међународне праксе. Предложене мере имају привремени карактер и дизајниране су тако да би заиста могле да буду значајна помоћ привреди за одржавање ликвидности и умање негативне последице кризе на запосленост током трајања ванредне ситуације. У основи, једина суштински проблематична мера је планирано подстицање тражње након завршетка ванредне ситуације поделом по 100 евра свим пунолетним грађанима, која се у међународној пракси јавља изузетно ретко, и то у земљама које се тешко могу поредити са Србијом (САД, Хонг Конг и Сингапур). У наставку овог поглавља дајемо детаљнији приказ до сад усвојених мера у другим земљама (пошто још увек није могуће до краја сагледати економске последице пандемије могуће је да ће бити и додатних мера) и из тог компаративног угла сагледавамо и указујемо на сличности и разлике у односу на решења из Владиног пакета фискалних мера.

Одлагање плаћања пореза и доприноса једна је од најзаступљенијих мера за одржање ликвидности предузећа, иако у неким земљама није безусловна. Готово све земље у својим пакетима за подршку привреди садрже неку опцију одлагања плаћања обавеза предузећа по основу пореза на додату вредност, пореза на зараде и добит и/или доприноса за обавезно социјално осигурање. Реч је о привременој мери која се односи на период трајања ванредног стања (неретко је већ унапред дефинисан период, нпр. цело друго тромесечје), док би предузећа тако настала дуговања отплаћивала у ратама, најчешће почев од јануара 2021. Међутим, за разлику од Србије, у којој право на ову врсту помоћи имају сва предузећа (без обзира на делатност и величину, с јединим условом да нису отпустила више од 10% радника током ванредног стања), велики број земаља определио се за неки вид селекције. Екстремни пример је Француска, где је предвиђено да се о праву предузећа на пореске олакшице одлучује од случаја до случаја. У Хрватској право на одлагање плаћања пореза и доприноса имају предузећа која су забележила пад пословних прихода између 20% и 50% у односу на исти период прошле године. У највећем броју случајева условљеност је нешто лабавије дефинисана и мера се односи на предузећа која послују у тешко погођеним привредним секторима и најчешће на сва мала и средња предузећа и предузетнике (нпр. у Италији су то сва предузећа с годишњим приходима испод 2 млн евра). Основни циљ постављања услова за овакву врсту подршке привреди јесте да ограничена буџетска средства заиста заврше тамо где су најпотребнија. Ипак, већ смо напоменули да је одабир Владе да у Србији ова

врста подршке приватном сектору буде шире постављена, без диференцијације предузећа по степену угрожености, највероватније примерена. Посебно кад се има у виду да се криза брзо шири на различите делове привреде, а да би ограничени административни капацитети за вршење одабира вероватно значајно успорило спровођење ове важне мере.

Изузетно су ретки примери потпуног ослобађања предузећа од плаћања обавеза по основу пореза и доприноса и добро је што Влада у првом кораку то није предвидела. Премда је одлагање плаћања различитих пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање најчешћи вид подршке за одржање ликвидности приватног сектора, постоји неколико земаља које су отишле корак даље и ослободиле поједина предузећа од неких обавеза. На пример, у Хрватској су мала и средња предузећа која су забележила пад прихода већи од 50% ослобођена плаћања пореза на зараде и добит, док је у случају великих предузећа са таквим падом прихода предвиђено пропорционално умањење пореских обавеза. У Мађарској су од појединих врста пореза ослобођена предузећа која послују у тешко погођеним секторима (туризам, угоститељство, култура, забава, рекреација и образовање), док је у Италији за предузећа у овим областима предвиђен делимични отпис пореских обавеза. Упркос овим примерима, сматрамо да је у овом тренутку примеренија мера одлагања плаћања појединих пореза и доприноса, као својеврсна бескаматна позајмица приватном сектору из буџета. С обзиром на то да се плаћање овако насталих обавеза може развући у наредне две године, сматрамо да то не би требало да представља превелики терет за здрава предузећа у будућности, а сасвим је оправдано да јавне финансије сада истрпе први удар кризе. Пропуштени јавни приходи ће у овој години привремено погоршати фискални резултат, али ће њиховом наплатом то бити надомештено у следеће две године. Притом, требало би имати у виду да су за погођена предузећа предвиђени и други облици директне новчане помоћи, због чега субвенционисање путем отписа пореских обавеза у овом тренутку није неопходно.

Кључна мера за очување запослености у међународној пракси је субвенционисање дела зараде запосленима у погођеним секторима и/или привремено неупосленим радницима. Један од основних циљева интервенције држава у овој кризи је очување запослености у условима прекида или смањеног обима пословања предузећа. У највећем броју случајева, ова врста помоћи се своди на покривање дела зараде (од минималца до 80% уобичајене зараде) запосленима у погођеним секторима, у предузећима која су затворена због одлуке Владе или радницима који су због карантина спречени да одлазе на посао. На пример, Словенија и Чешка су се определиле да субвенционирају зараде суспендованих радника због смањеног обима посла и оних у карантину (у Чешкој 60% бруто плате за раднике у карантину, односно до 80% за раднике у предузећима која су затворена одлуком Владе; Словенија покрива 80% зарада привремено отпуштених радника као и онима чији посао се не може радити од куће а због ограничавања кретања нису у могућности да иду на посао). Како би спречила отпуштање привремено непотребних радника, у Белгији се држава обавезала да ће надокнадити 70% зараде током трајања ванредног стања. Грчка ће исплатити 800 евра за око 600.000 радника који су привремено суспендовани с посла. Значајан број земаља у Европи за исплату ове помоћи користи већ постојеће шеме за компензације у случају скраћеног радног времена (Немачка, Аустрија) и систем осигурања у случају незапослености (Естонија). Најприближнији пример мере за коју се Влада Републике Србије одлучила у свом Програму је хрватско решење, где се држава обавезала да ће исплатити минималне зараде за око 400.000 људи током три месеца. Груба оцена је да је и ова мера по свему судећи нешто шире постављена у поређењу са уобичајеном међународном праксом. Међутим, мања селективност у њеној примени надомешћена је нешто скромнијом надокнадом по запосленом – минимална зарада за

све запослене у малим и средњим предузећима и предузетнике у трајању од три месеца, односно 50% минималне зараде за запослене у великим предузећима којима је решењем утврђен (привремено) прекид рада.

Као додатне фискалне мере за повећање ликвидности предузећа углавном су предвиђене државне гаранције на задуживање и кредитна подршка развојних банака и фондова. Поред директне буџетске подршке (одлагање плаћања пореза и доприноса, субвенционисања дела зараде, у неким земљама и директних субвенција за предузећа која су принудно затворена одлуком Владе), највећи број земаља предвидео је додатну подршку ликвидности приватног сектора давањем гаранција за њихово задуживање код банака и/или директним кредитирањем преко развојних банака или фондова. Од земаља Централне и Источне Европе, ова мера је једна од кључних полуга у Чешкој (предвиђен износ гаранција од чак 16% БДП-а), док се у развијеним економијама Западне Европе (Немачка, Француска, Шпанија, Велика Британија) износи мере стотинама милијарди евра. У том смислу, најава Владе да ће, према незваничним информација, гарантовати приближно четвртину укупно предвиђене кредитне подршке привреди (2 млрд евра) не одступа битно од међународне праксе. Међутим, лоше је то што још увек нису познати услови под којима ће држава гарантовати кредите предузећима, од чега битно зависи заинтересованост банака и предузећа из приватног сектора и успех ове мере за обезбеђивање ликвидности. То се првенствено односи на дефинисање износа који ће бити гарантован. На пример, пољска Влада је прописала да ће гарантовати до 90% кредита, односно и до 100% уколико је мањи од 800.000 евра, док је у Француској за мала и средња предузећа предвиђено да гарантовани износ буде 70-90% кредита. С једне стране, што је већи део зајма покривен гаранцијом банке ће бити заинтересованије да кредитирају привреду, али то истовремено значи да држава преузима већи фискални ризик у случају да предузећа примаоци кредита не буду у могућности да га самостално отплате.

У међународној пракси готово да не постоје примери нетаргетираних исплата свим грађанима, већ се новчана помоћ по правилу исплаћује само најугроженијима. Као што смо већ детаљно објаснили у поглављу 3, најспорнија мера предложеног Програма је исплата по 100 евра свим пунолетним грађанима Србије у циљу подстицања тражње након завршетка ванредног стања. Чињеница је и да друге европске земље још увек нису посезале за таквом мером. Један од сличних примера су САД, где ће једнократно бити исплаћено по 1.200 долара свим грађанима који зарађују до 75.000 долара годишње (плус 500 додатних долара по детету), уз постепено смањивање износа за грађане с годишњим приходом до 99.000 долара.⁹ Дакле, ипак донекле постоји таргетираност, иако је доста широко постављена. Уместо таквих, релативно нетаргетираних плаћања, највећи број земаља настоји да директну помоћ усмери ка најугроженијим деловима популације – незапосленима, samozапосленима који остану без примања током ванредног стања, родитељима који због затварања школа морају да остану код куће с децом, понегде пензионерима (Србија је то већ урадила, а пример из окружења је Словенија) и слично. Другим речима, сада се јавна средства оправдано користе за мере које отклањају непосредне негативне последице на животни стандард грађана током трајања кризе. Сматрамо да би одлуке о евентуалном подстицању тражње након кризе потребно одложити до тренутка кад се буду могли сагледати све њене последице, а затим и проценити најсврхисходније мере којима би се то постигло.

Опасно је то што су мере у Србији најављене са благим закашњењем, при чему још увек недостају акти који су неопходни за почетак њихове примене.

⁹ Уз САД ту су и Сингапур и Хонг Конг – земље које су прилично неупоредиве са Србијом.

Имајући у виду да су бројна предузећа почела да осећају негативне последице кризе још половином марта, од пресудне је важности да мере за очување ликвидности и подршку запослености почну да се примењују што пре. То налажу и међународна искуства. У већини земаља мере су најављене и усвојене непосредно након увођења ванредног стања, што је у великој мери умањило неизвесност у приватном сектору. Илустрације ради, у Чешкој је ванредно стање уведено 12. марта а мере сукцесивно усвајане од половине месеца до 31. марта, у Пољској је ванредно стање на снази од 13. марта а пакет мера усвојен у парламенту 26. марта, Мађарска примењује мере од 25. марта итд. Имајући то у виду, Србија већ прилично касни у односу на земље окружења већ у процесу осмишљавања мера подршке привреди и становништву. Притом, још увек није познато када ће Влада усвојити потребне уредбе које су неопходне за почетак примене свих одредби из Програма.¹⁰ Да би се остварили прокламовани циљеви Програма неопходно је у најкраћем року заврши административни део посла и што пре отпочети с применом предвиђених мера за помоћ привреди.

¹⁰ Једина мера која одмах ступа на снагу је одлагање обавеза предузећа по основу пореза на зараду и доприноса за обавезно социјално осигурање.