

# IZVEŠTAJ NACIONALNOG KONVENTA O EVROPSKOJ UNIJI - EKONOMSKE MERE VLADE TOKOM VANREDNOG STANJA

## Uvodna razmatranja i preliminarne ocene

Republiku Srbiju (i svet u celini) u prvom tromesečju 2020. pogodila je pandemija bolesti COVID-19, čiji je izazivač naročit soj korona virusa opasnog po zdravlje i potencijalno po život ljudi. Iz tog razloga, rukovodstvo Srbije je 15. marta proglasilo vanredno stanje, povuklo baraž profilaktičkih poteza u sferi javnog zdravlja (sa negativnim reperkusijama po privredu i zaposlenost) i ubrzo donelo niz ekonomskih mera za finansijsku podršku posustaloj privredi i građanima u izolaciji, među kojima najvažnije zaokupljaju pažnju ovog izveštaja.

Procene Međunarodnog monetarnog fonda (u daljem tekstu MMF) iz aprila 2020. godine<sup>1</sup> pokazuju da će, ukoliko se pandemija virusa obuzda u drugoj polovini 2020. godine, globalna privreda pretrpeti snažan pad po stopi od 3%. Ovakve procene ukazuju da će recesija biti ozbiljnija od one iz 2009. godine, tokom prethodne međunarodne finansijske krize. Za zemlje Evrozone, koja je u našem komšiluku i kojoj politiekonomski težimo, predviđena je recesija uz godišnju stopu od -7,5%, a najgore pogođene zemlje su Italija (-9,1%), Španija (-8%), Francuska (-7,2%) i Nemačka (-7%). Svetska banka u svom izveštaju iz aprila 2020. godine<sup>2</sup> procenjuje da bi recesija u šest privreda Zapadnog Balkana bila razmera od oko 3% godišnje ali uz značajne razlike među njima. Najviše bi bile pogođene Crna Gora (-5,6%), Albanija (-5%) i Kosovo (-4%) zbog snažnog oslanjanja na turizam (procenjuje se da su direktni i indirektni efekti turizma na BDP u ovim privredama na nivou 15% - 25%), dok bi recesija bila blaža u BiH (-3,2%), Srbiji (-2,5%) i Severnoj Makedoniji (-1,4%). Štaviše, rekosmo da MMF predviđa kako će Srbija imati i nešto dublji pad privredne aktivnosti. Naravno, ove procene su u koliziji sa hvalisanjem naših zvaničnika o srpskoj otpornosti na rasplamsavajuću finansijsku krizu. Zapravo, treba imati u vidu da u vreme globalnih kriza kretanje BDP ne zavisi od snage ekonomije već, pre svega, od strukture privrede i stepena njene uključenosti u međunarodnu podelu rada. Stoga je razumljivo što će najveći pad imati one zemlje koje inače imaju visoke prilive od turizma ili su tradicionalno veliki izvoznici (bilo sirovina bilo finalnih proizvoda). Tako će pad BDP Italije i Španije biti posledica smanjenih prihoda od turizma i paralize tekstilne i srodnih industrija, dok je recesija u Nemačkoj posledica visokog učešća izvoza industrijskih proizvoda od kojih ključno mesto ima auto-industrija, koja je teško pogođena padom tražnje iz inostranstva. U tom smislu, Srbija će uslovno „bolje proći“ sa prvim talasom recesije, jer kada je cela svetska privreda u blokadi, niža stopa pada privredne aktivnosti pojedine zemlje (u odnosu na svetski prosek) samo je mera stepena njene ekonomske izolacije. Pa ipak, ove godine očekujemo osetan pad ekonomskih pokazatelja u svim srpskim privrednim granama izuzev poljoprivrede i građevinarstva, s tim što će industrija pasti nešto manje nego u razvijenom svetu zbog toga što gotovo 20% ovog sektora u Srbiji otpada na prehrambenu industriju, koja usled pojačane tražnje za namirnicama tokom vanrednog stanja ne stoji toliko loše. Razloga za euforiju, dakle, nipošto nema. Uostalom, ekonomsko-finansijske krize ovog obuhvata i intenziteta po pravilu najjače udaraju sa vremenskom zadržkom, kada globalno sagledavanje štete, lezija nelikvidnosti i verovatnih stečaja, proizvedu iznenadne zastoje u prilivu prekograničnog kapitala, a potom i lavinu odliva inokapitala i svekoliki beg kapitala iz zemalja koje nisu nužno bile najteže pogođene krizom. Ne bi bio prvi put da se ovdašnje vlasti

1 MMF (2020), <https://www.MMF.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/World-Economic-Outlook-April-2020-The-Great-Lockdown-49306>

2 Svetska banka (2020), <http://pubdocs.worldbank.org/en/486361588146392647/WB-RER17-The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Outlook-Hard-Times-Require-Good-Economics-Bosnian.pdf>

busaju srećnim okolnostima da nas je kriza mimoišla, kako smo jedva oprljeni njome u poređenju s drugima, te da je kriza zapravo odlična šansa za najbrži mogući rast, pa nas potom gorko i zadugo demantuju finansijska sleganja tla, gde poput zemljotresa daleko više štete naprave oni potresi sa naknadnim i plićim epicentrom od inicijalnog.<sup>3</sup>

U svim zemljama regiona recesija će biti vođena padom domaće i inostrane tražnje, s jedne, ali i padom vlastite agregatne ponude, s druge strane. Negativni efekat će biti jači i produžen u sektoru usluga, koje inače imaju značajno i rastuće učešće u proizvodnji regiona (u Crnoj Gori, primerice, usluge imaju učešće od 75%). Na potrošnju će još negativno delovati pad priliva doznaka, a na proizvodnju pad investicija. To će biti nepovoljno za Albaniju, Crnu Goru i Srbiju, gde strana direktna ulaganja (u daljem tekstu SDU) i inače učestvuju sa preko 7% BDP. Negativna kretanja u realnom sektoru će pogoršati postojeći fiskalni i trgovinski bilans, naročito u zemljama s ograničenim fiskalnim prostorom za manevar. Krizom će biti više pogođeni sektori koji su integrisani u globalne lance vrednosti i koji su zavisni od tržišta EU (npr. izvozno orijentisane prerađivačke industrije), dok će manje biti izloženi sektori orijentisani na domaća tržišta poput poljoprivrede, informacione i komunikacione tehnologije i zdravstvo.

Tako bi prerađivačka industrija, zajedno sa turizmom i prometom nekretnina, mogla osetiti pad i do 10% u Srbiji. Tome u prilog idu i rezultati ankete<sup>4</sup> sprovedene u Srbiji krajem marta, na uzorku od 806 preduzeća koja zapošljavaju 45.000 ljudi i ostvaruju poslovni prihod od oko 650 mlrd. RSD. Anketa pokazuje da su najugroženije delatnosti turizam i ugostiteljstvo, gde je prodaja opala za 57%, a profitabilnost za 63%. Ocenjujući intenzitet negativnih efekata, privrednici su istakli da je najjači udar na poslovanje izazvalo odlaganje ili otkazivanje porudžbina, nemogućnost pokrivanja osnovnih troškova poslovanja, ograničenja radnog vremena, kao i nemogućnost naplate potraživanja. Pored pokrivanja troškova, za preduzeća najveći izazov predstavlja održavanje likvidnosti (svaka druga anketirana firma smatra da ima prepolovljeni prihod, a svaka treća da ne može da se prilagodi poslovanju preko interneta). Svaka druga firma, u proseku, veruje da su joj poslovni prihodi barem prepolovljeni u odnosu na isti mesec prošle godine, dok gotovo trećina anketiranih, uglavnom u sektoru mikro preduzeća i preduzetnika, očekuje gubitak veći od 80% u poređenju sa martom 2019. Rezultati ankete koju je sproveo NALED<sup>5</sup> tokom marta ove godine, pokazuju da čak 63% preduzeća očekuje da će im se prihodi značajno smanjiti i to za više od 50%. To su pre svega preduzeća u sektoru turizma i ugostiteljstva, saobraćaja i transporta. Ostatak privatnog sektora očekuje umereno smanjenje prihoda koje se kreće do 20% trenutnih prihoda, što se pre svega odnosi na sektore poput zdravstvene i farmaceutske industrije, IT sektora, banaka i advokatskih kancelarija. Ovakve rezultate potrebno je dodatno istražiti i imati u vidu prilikom definisanja mera podsticaja ka privredi imajući u vidu da su efekti krize drugačiji u zavisnosti od delatnosti.

U opisanim dramatičnim i još uvek neizvesnim okolnostima, najpre se nameće pitanje kako je trebalo da izgleda optimalna javna politika u maloj otvorenoj privredi i kakve makroekonomske implikacije proizlaze iz javne politike kakvu je odabrala R. Srbija. Pritom, strožije i duže karantinsko-restruktivne mere u sferi javnog zdravlja verovatno bi rezultirale manjim brojem inficiranih, sačuvale bi više života i podigle izglednost konačnog iskorenjivanja zaraze u autarkičnom kontekstu, ali nažalost po prirodi stvari produbljuju recesiju i podrazumevaju skoro nesnošljive finansijsko-ekonomske posledice po većinu pojedinaca i celinu privrede. Ističući ovu svojevrsnu zdravstveno-ekonomsku nagodbu, gde nažalost nije moguće istovremeno zaravniti i pandemijsku i recesionu krivu, nikako ne zagovaramo bioekonomski darvinizam, naprotiv zalažemo se za postupan i promišljen povratak životnim i privrednim aktivnostima nakon smalaksavanja zaraze. Međutim, u vezi sa strategijom borbe protiv COVID-19 za koju se odlučila naša Vlada, valja izneti dve opaske. Najpre, u situaciji kada vakcina nije u neposrednom izgledu, optimalno je obezbediti adekvatne zalihe epidemioloških maski, 70%-nog etanola i dovoljno PCR i seroloških testova za koliko-toliko kontrolisan što skoriji povratak građana ekonomskoj aktivnosti i suzbijanje naknadnih transmisionih džepova. Umesto toga, srbijanska strategija tokom vanrednog stanja mogla bi se okarakterisati fiksacijom respiratorima i nestašicom priručnih medicinskih sredstava, što se vidi iz činjenice da je lavovski deo na uvoz potrošenih 370 mil.€ tokom vanrednog stanja otišao na nabavku (prema javnim izjavama zvaničnika zemlje) svega oko/čak 1000 respiratora,<sup>6</sup> za koje ni do danas ne znamo jesu li stigli u Srbiju, a slutimo da su ostali neotpakovani. Pritom, prema svedočenju ministra zdravlja g-dina Lončara, u jeku epidemije naš zdravstveni sistem nije iskoristio ni polovinu od 400-tinak

3 Malović (2020), „Makroekonomske implikacije javnih politika u pandemijom izazvanoj krizi“, na recenziji, mimeo.

4 PKS & USAID (2020), *Zajedno kroz krizu*, mimeo.

5 NALED (2020a), *COVID-19: Odgovor Evrope - Upporedna analiza mera za podršku privredi i očuvanje radnih mesta*.

6 Kažemo svega oko s obzirom na potrošenu svotu novca, ali kažemo čak jer nam očito ni izbliza toliko respiratora nije i ne bi bilo potrebno, sem u ipak nerealnom slučaju potpunog debakla domaćih protiv-epidemijskih mera.

mašina za mehaničku ventilaciju koje su Srbiji stajale na raspolaganju pre otpočinjanja vanrednog stanja. Da smo umesto toga nabavili mnogo više priručnih zaštitnih sredstava i testova a manje respiratora, uštedelo bi se dosta državnog novca a odveć rastegnut karantin bio bi nepotreban (što bi uštedelo i novac privatnog sektora i ublažilo recesiju), ukoliko bi se rigorozan a kraći „bunker“ iskoristio za prosveteno nametanje promene obrazaca ponašanja institucija, zdravstvenog sistema i pojedinaca, u skladu sa novom normalom. Ovo je tim važnije nakon ukidanja vanrednog stanja, kada se dužina i učestalost poslovno-socijalnih kontakata povećava. Takođe je trebalo nošenje (epidemioloških) maski u zatvorenom prostoru do daljnjeg proglasiti obaveznim, pogotovu ako se u skorije vreme planiraju masovnija društveno-politička okupljanja.

## Analiza ekonomskih mera u užem smislu<sup>7</sup>

S obzirom na to da je donet u žaru borbe s epidemijom, kada je važnija brzina i zaustavljanje -neizvesnošću i privrednom paralizom- napetih tržišnih očekivanja, početni paket mera (jače ekspanzivna fiskalna i blago ekspanzivna monetarna) je načelno korektan, ali bi trebalo da se koriguje u hodu u vezi sa pojedinim sektorskim detaljima, budući da nisu sve delatnosti pogođene krizom jednako, da je za par mera bilo bolje da nisu ni donete, te da će pojedine mere podrške biti manje-više nesprovodive ili čak donekle izigrane u praksi.<sup>8</sup> U svojim razmatranjima i analizama mera koje je Vlada R. Srbije usvojila radi suzbijanja posledica pandemije COVID-19 na srpsku privredu, CEVES<sup>9</sup> je, primera radi, od početka bio na stanovištu da su mere ipak pomalo kasnile, da nisu dovoljno precizno ciljale delove privrede kojima je pomoć najneophodnija, a iznad svega da neće biti dovoljne i da će se morati dodatno, ali dosta preciznije i uz što manje administriranja, pomoći privredi i to naročito sektoru MSP. No, krenimo redom.

Struktura donetih **fiskalnih mera** ukazuje na to da su se antikrizni državni zahvati prostirali u tri pravca: 1) mere poreske politike sračunate na odlaganje obaveze plaćanja određenih poreza i doprinosa; 2) davanje direktnih podsticaja privatnom sektoru, koji se sastoje iz pružanja nadoknada na ime zarada zaposlenih i direktne pomoći za samozapošljavanje i pomoći sektoru MSP; 3) mere za očuvanje likvidnosti, koje podrazumevaju pozajmice i kreditne garancije.<sup>10</sup>

Unutar mera poreske politike, Republika Srbija je omogućila odlaganje plaćanja poreza na zarade i doprinose za privatni sektor tokom vanrednog stanja – sve do januara 2021. kada se porezi i doprinosi moraju početi uplaćivati ali po potrebi i u ratama tokom dve godine. Mera se odnosi na privredne subjekte, uključujući i ogranke i predstavništva stranih pravnih lica. Procenjen efekat ove mere je ušteda za privatni sektor od 140 mlrd. RSD (2,5% BDP Srbije iz 2019.). Nadalje, odlaganje plaćanja akontacija poreza na dobit pravnih lica za mart, april i maj na osnovu rezultata iz sada neuporedive 2019. imaće (procenjen) efekat od dodatnih 21 mlrd. RSD (ili 0,4% prošlogodišnjeg BDP). Plaćanje akontacije poreza na dobit odloženo je do predaje konačne poreske prijave za porez na dobit u 2020. Ovde ipak treba reći da za mala i mikro preduzeća, pogotovu iz sektora i delatnosti najviše pogođenih krizom, odlaganje plaćanja poreskih dažbina naprosto neće biti dovoljno, jer ona neće uspeti da intenzivnijom aktivnošću nadomeste propuštenu dobit niti poprave ugroženu likvidnost: njima je neophodno u celini ili dobrim delom oprostiti određene poreske obaveze. Najposle, oslobađanje davalaca donacija od obaveze plaćanja PDV još jedan je logičan i opravdan potez iz ovog bloka mera.

U međunarodnoj komparaciji, praktično sve zemlje su uvele odlaganje plaćanja poreza na dobit i dohodak, 18 zemalja je uvelo rokove za odlaganje plaćanja poreza. Čak 14 zemalja se odlučilo za odlaganje roka za prijavu i plaćanje PDV na period od dva do šest meseci. Deset zemalja je uvelo mogućnost umanjavanja akontacija za porez na dobit i iznos doprinosa.<sup>11</sup> Mađarska je u sektorima koji su najviše pogođeni krizom

7 Ovaj segment izveštaja napisan je između ostalog zahvaljujući prilogima proizašlih iz sednica Radnih grupa NKEU za pregovaračka poglavlja 4 (CEP), 8 (NALED), 9 (CEP), 16 (NALED), 17, 20 i 32 (CEVES), te međusektorske Radne grupe za ERP.

8 Malović (2020), „Makroekonomske implikacije javnih politika u pandemijom izazvanoj krizi“, na recenziji, mimeo.

9 Centar za visoke ekonomske studije [www.ceves.org.rs](http://www.ceves.org.rs)

10 Ministarstvo privrede RS: <https://privreda.gov.rs/program-ekonomskih-mera-za-smanjivanje-negativnih-efekata-prouzrokovanih-pandemijom-virusa-kovid-19-i-podrsku-privredi-srbije/>

11 Preduzeća u Hrvatskoj čiji prihodi ne prelaze milion evra godišnje, a mogu dokazati smanjenje prihoda po osnovu nenaplaćenih faktura, mogu odložiti rok za obračun i plaćanje PDV za tri meseca. Slične uslove svojim preduzećima nude i Austrija, Češka, Danska, Grčka, Kipar, Letonija, Malta, Nemačka, Norveška, Poljska, Švedska, Turska i Velika Britanija.

ukinula doprinose za socijalno osiguranje na teret poslodavaca (maksimalno 19% bruto zarade) i doprinos za socijalno osiguranje na teret zaposlenih (osim doprinosa za zdravstveno osiguranje, koji iznosi 4% bruto zarade, a maksimum 22 evra). Bosna i Hercegovina će doprinose na minimalnu platu u privatnom sektoru za sve radnike platiti iz budžeta. Finska se odlučila za veliko smanjenje doprinosa za penziono osiguranje (sa 24,4% na 2,6% bruto zarade), dok Italija najteže pogođene sektore oslobađa obaveze plaćanja poreza i doprinosa.<sup>12</sup>

Prva reagovala srpskih privrednika idu u pravcu apela da bi posebnu pažnju i mere trebalo skoncentrisati *a)* za pomoć preduzetnicima i MMS sektoru, a pogotovo u devastiranim područjima, koja su ionako veoma osetljiva na tržišne turbulencije, ali i *b)* na neophodnost uključivanja predstavnika udruženja privrednika i civilnog društva u procese donošenja odluka koje se tiču mera za privredu. Dodatno, predloženo je i nekoliko "pomoćnih" mera poput:

- omogućavanja plaćanja PDV-a po naplati fakture, ne po datumu fakturisanja usled nemogućnosti mnogih preduzeća da naplate svoja potraživanja;
- produženje rokova za prijavu poreza na imovinu i predaju finansijskih izveštaja;
- omogućavanja minimalne "samodovoljnosti" domaće proizvodnje u ključnim delatnostima, odnosno smanjivanje zavisnosti od uvoza uz naglašavanje značaja promocije domaćih proizvoda u ovom i periodu nakon krize u cilju oporavka domaće privrede;
- ukidanje pojedinih parafiskalnih nameta koji u ovoj situaciji značajno opterećuju pojedine sektore, itd.

U bloku direktnih podsticaja privredi, preduzetnici ("paušalci"), mikro, mala i srednja preduzeća dobili su pomoć u vidu isplata minimalne zarade tokom trajanja vanrednog stanja (3 meseca) sa procenjenim efektom od oko 93 mlrd. RSD (1,7% BDP iz 2019.)<sup>13</sup>. Ovo je dobra mera, ali je isplatu ovih sredstava poslodavcima čije delatnosti ne spadaju u red najteže i najdirektnije pogođenih krizom, trebalo usloviti nesmanjivanjem plata zaposlenima u iznosu većem od državnog minimalca koji se dotira, a u slučaju kršenja obustaviti svaku vrstu olakšica i pomoći takvim poslodavcima uz isplatu minimalca radnicima direktno. U najavi je da će biti usvojen i Program pomoći za slobodne umetnike, koji će dobiti tri minimalne zarade, za šta će biti izdvojeno oko 200 miliona dinara. Druga mera, pak, tiče se velikih preduzeća u privatnom sektoru, kojima je namenjeno 50% neto minimalne zarade za vreme trajanja vanrednog stanja za sve zaposlene kojima je rešenjem potvrđen privremeni prestanak rada (član 116. i 117. Zakona o radu), sa procenjenim efektom od 4,5 mlrd. RSD (0,1% BDP).<sup>14</sup>

12 NALED (2020a), *COVID-19: Odgovor Evrope - Uporedna analiza mera za podršku privredi i očuvanje radnih mesta*.

13 Kada je reč o uplati bespovratnih novčanih sredstava iz budžeta, u iznosu od oko 30.000 RSD, na njih imaju pravo: preduzetnik, preduzetnik paušalac, preduzetnik poljoprivrednik, preduzetnik drugo lice, pravna lica koja su razvrstana kao mikro, mala i srednja. Isplate su počele u maju i biće realizovane u tri rate - maj, jun i jul.

14 NALED (2020b), *COVID-19 uticaj na privredu i lokalne zajednice: Percepcija predstavnika privatnog, javnog i civilnog sektora*.

## Direktni podsticaji privredi u drugim zemljama Evrope

Nemačka Austrija	Proporcionalna nadoknada za skraćeno radno vreme, za maksimum 90% radnih dana; preostalih 10% pokriva poslodavac
Bugarska Francuska	Ugroženim sektorima pokrivaju troškove u procentualnom iznosu bruto zarade
Holandija	Visina nadoknade je proporcionalna visini gubitka prihoda preduzeća i može iznositi do 90% troškova zarada
Nemačka Velika Britanija	Direktna pomoć 9000 – 15000 Evra malim biznisima sa do 10 zaposlenih
Češka Grčka Mađarska	Mogućnost oslobođenja od poreza i doprinosa za MSP samozapošljavanje
Finska Irska Švedska	Privremen obuhvat radnika u kategoriji samozaposlenih i slobodnjaka, beneficijama za nezaposlenost ili bolovanje
Grčka Italija Švajcarska	Jednokratna kompenzacija

U poređnom analizom, uočeno je kako su Nemačka i Austrija uvele proporcionalnu nadoknadu za skraćeno radno vreme što znači da je moguće dobiti nadoknadu za maksimum 90% radnih dana, dok preostalih 10% zarade pokriva poslodavac. Pored nadoknade za skraćeno radno vreme u okviru kojih su zaposleni dužni da isplaćuju određen deo zarade, 10 država uvelo je opštu nadoknadu za troškove zarade, koja je u najvećem broju država jednaka minimalnoj zaradi. Bugarska i Francuska su se odlučile da ugroženim sektorima pokrivaju troškove u procentualnom iznosu bruto zarade. U Holandiji, visina nadoknade je proporcionalna visini gubitka prihoda preduzeća i može iznositi do 90% troškova zarada. Dodatno, 15 analiziranih zemalja je proširilo mere socijalnog osiguranja koje obuhvataju isplatu nadoknada građanima koji su ostali bez posla, nalaze se u samozolaciji ili vode brigu o deci usled prestanka rada škola. Ukupno 17 zemalja je uvelo mere kojima je predviđena direktna pomoć za MSP i preduzetnike. Nemačka i Velika Britanija su uvele direktnu pomoć u iznosima između 9.000 odnosno 15.000 EUR za male biznise do 10 zaposlenih. Češka, Grčka i Mađarska daju mogućnost oslobođenja od poreza i doprinosa za MSP i samozapošljavanje. Dodatna pomoć pruža se kroz privremen obuhvat radnika u kategoriji samozaposlenih i slobodnjaka beneficijama za nezaposlenost i bolovanje (Finska, Irska, Švedska) ili kroz jednokratnu kompenzaciju (Grčka, Italija i Švajcarska).

Kada je reč o merama za očuvanje likvidnosti, dominira namenski lansirana garantna šema za podršku privredi u uslovima COVID-19 krize, sa procenjenim efektom od 240 mlrd. RSD (ili 4,4% BDP iz 2019.), podržana znatno skromnijim programom finansijske podrške privredi preko Fonda za razvoj Republike Srbije, sa procenjenim efektom od 24 mlrd. RSD (ili 0,4% BDP).<sup>15</sup> Krediti za održavanje tekuće likvidnosti i nabavku obrtnih sredstava odobravaće se na rok otplate do 36 meseci, uz grejs period do 12 meseci, u dinarima. Minimalni iznos kredita koji mogu podići privredna društva je 1 mil. RSD, a preduzetnici i zadruge 200.000 RSD. Osnovni cilj je da se obezbedi podrška preduzećima za nabavku obrtnih sredstava i podrška za održavanje tekuće likvidnosti u cilju izmirivanja obaveza nastalih prema poslovnim partnerima, zaposlenima i državi. Pravo na korišćenje sredstava imaju preduzetnici, zadruge, mikro, mala i srednja preduzeća koja su u većinskom privatnom ili zadružnom vlasništvu. Uslov će biti da obavljaju proizvodnu, uslužnu, trgovinsku i poljoprivrednu delatnost. Maksimalan iznos kredita može biti: za preduzetnike i mikro pravna lica do 10 mil. RSD, za mala pravna lica do 40 mil. RSD i za srednja pravna lica do 120 mil. RSD. Prema podacima Fonda za razvoj,<sup>16</sup> za kredite po kamatnoj stopi od 1% sa odloženim periodom otplate od godinu dana, zaključno sa 11. majem kredite je dobilo 176 preduzeća, a oko 3.000 prijava je u procesu razmatranja. Za investicione i kredite za likvidnost posebno su zainteresovani IT sektor, građevinarstvo i trgovina.

Od ostalih mera, ako izuzmemo jednokratku pomoć penzionerima u aprilu u iznosu od po 4.000 RSD, pomena su vredni čist fiskalni stimulan (s intencijom podsticanja agregatne tražnje) u iznosu od 70 mlrd. RSD (1,3% BDP) i moratorijum na plaćanje dividendi te gubitak poreskih obaveza po tom osnovu, s procenjenim efektom od 16 mlrd. RSD (0,3% BDP).<sup>17</sup> Dakako, čist fiskalni stimulan imao bi više smisla *a)* ukoliko njegova alimentacija ne iziskuje spoljno zaduživanje uz kamatu i *b)* proizveo bolje efekte da je brže i selektivnije distribuiran, možda u vidu vaučera za domaću robu i usluge, čija vrednost deprecira ako se ne iskoristi u toku drugog kvartala, na primer. Analizirajući ovu meru iz nekoliko aspekata, Fiskalni savet<sup>18</sup> je ocenio da je ona:

- ekonomski neefikasna jer ne može da utiče na osetno i održivo ubrzanje domaće privrede;
- socijalno nefokusirana jer nije namenjena najugroženijim građanima;
- fiskalno neodgovorna jer nameće dodatno i veliko zaduženje zemlje kada će i inače fiskalni deficit i javni dug imati snažan rast.

Istini za volju, u okviru NKEU čulo se i mišljenje predstavnika civilnog sektora da će ova mera imati pozitivne efekte u pokretanju ekonomskog ciklusa po prestanku zdravstvene krize i normalizaciji ekonomskih tokova, uostalom, da će se deo utrošenih sredstava veoma brzo vratiti u budžet kroz poreze na potrošnju, primarno kroz porez na dodatu vrednost (PDV). Drugim rečima, po njima, ova mera nije instrument socijalne ili predizborne, već ekonomske politike.

Sve u svemu, pobrojani fiskalni aspekti mera izneće između 5,1 i 6,8% BDP, što nije beznačajan podsticaj, pa se valja založiti da rezultuje maksimalnim efektima, imajući u vidu da se već otvara pitanje izvora i cene alimentiranja svih ovih mera.

U kontekstu inicijalne **monetarno-finansijske reakcije na krizu**<sup>19</sup>, nespornim možemo okarakterisati blago smanjenje referentne kamatne stope na 1,5%, uvođenje moratorijuma na otplatu bankarskih kredita i injekciju likvidnosti poslovnim bankama posredstvom aukcija deviznih svop-aranžmana. Naime, pravo na tromešični moratorijum u otplati rata je odobreno za sve kredite čak i u slučaju ukoliko dužnici imaju više kredita. U pogledu kamatnih stopa, Narodna banka je smanjila referentnu kamatnu stopu i sužen je koridor

15 Naravno, Fond za razvoj odobrava zajmove po kamatnoj stopi od oko 1%, pa razlika do interesne stope po kojoj se zadužuje država predstavlja dodatni neto fiskalni rashod (gubitak). Štaviše, pun neto efekat ovog kanala možemo očekivati kada gro kredita Fonda za razvoj dospe na naplatu, s obzirom na broj predmeta iz Fonda kojima se već duže vreme bakću izvršitelji i činjenicu da se od dobre ideje ova institucija pretvorila u žrtvu državno-političke protekcije.

16 <https://fondzarazvoj.gov.rs/cir/spisak-odobrenih-odbijenih-zahteva>

17 NALED (2020a), *COVID-19: Odgovor Evrope - Uporedna analiza mera za podršku privredi i očuvanje radnih mesta*.

18 Fiskalni savet (2020a), *Ocena antikriznog programa ekonomskih mera*, Fiskalni savet, 8. april 2020. godine.

19 Redaktor izveštaja, koji je svojim obimom i obuhvatom sam po sebi predstavljao nesvakidašnji izazov i tražio zamašan intelektualni napor, želi na ovom mestu da se posebno zahvali svim članovima Radne grupe za pregovaračko poglavlje 17 Nacionalnog konventa, na intenzivnim stručnim diskusijama, ciljano pisanim priložima i akademskoj razmeni mišljenja na sastancima i izvan njih, a naročito Prof. dr Sanji Filipović, dr Goranu Nikoliću, Prof. dr Milošu Božoviću, Prof. dr Svetlani Popović, Doc. dr Dušku Bodroži i mr Srđanu Nikoliću.

osnovnih kamatnih stopa, sa  $\pm 1,25$  procentnih poena na  $\pm 1$  procentni poen u odnosu na referentnu kamatnu stopu. Na taj način su smanjene kamatne stope na depozitne olakšice za 25 baznih poena, odnosno na 0,75%, a stopa na kreditne olakšice za 75 baznih poena na nivo od 2,75%. U cilju kontinuirane podrške likvidnosti finansijskog sistema, uvedene su redovne devizne svop-aukcije (ročnosti tri meseca i dve nedelje) po fiksnim svop-poenima, umesto po varijabilnim višestrukim svop-poenima. Uvedene su repo kupovine dinarskih državnih hartija od vrednosti, s rokovima dospeća transakcija od sedam dana i od tri meseca, po povoljnoj kamatnoj stopi za obe ročnosti.

Međutim, predostrožna i antikrizna finansijska politika trebalo bi da nakon zaustavljanja zaraze intenzivira instrumente *a*) kontrole banaka i naporednog usklađivanja plasmana Agencije za osiguranje depozita, razmisli o doziranoj upotrebi *b*) dodatne monetarne ekspanzije ako i kada proizvodnja (može da) uvećanim kapacitetom otpočne, kao i *c*) deviznog kursa (u pogledu dopuštanja deprecijacije nacionalne valute) i deviznih rezervi, kako do skoka spoljnog zaduživanja ne bi došlo prebrzo i nepromišljeno. Takođe, ne misli se ili bar ne čini dovoljno na primeni selektivnog pristupa za nejednako pogođene sektore privrede<sup>20</sup> i „odbrambenih nasipa“ od eventualnog drugog talasa nelikvidnosti, bega kapitala i lančanih bankrotstava u privredi Srbije. Napokon, možemo zaključiti i to da su mere fiskalne politike gotovo isključivo zasnovane na povećanoj potrošnji države, koja će se finansirati javnim dugom (o konkretnim efektima na održivost srbijanskog duga bojazni iznosimo malo kasnije), ne oslanjajući se **više i hrabrije** na fleksibilnije odlaganje poreskih obaveza.<sup>21</sup> Iz prethodnog razloga, mere su neselektivne - umesto da ciljaju delove privrede i stanovništva koji će zaista biti pogođeni krizom, one pokušavaju da obuhvate sva preduzeća i sektore („minimalci“), kao i sve punoletne građane („100 EUR“), nezavisno od toga u kom su sektoru, da li su budžetski korisnici, kako izmiruju obaveze prema poveriocima i državi itd. Ne postoji jasan pokazatelj da će ove mere sprečiti gašenje određenih firmi ili radnih mesta. Nadalje i sam moratorijum na otplatu kredita može dovesti do toga da banke povećaju kamate i naknade kako bi očuvale profitabilnost. Ovo ne može imati povoljan uticaj na rast BDP. Bojazan da će glavni gubitnici krize biti mala i srednja preduzeća, posebno ona u uslužnim delatnostima, delom zbog skupljeg finansiranja kroz bankarski kanal, delom zbog pada likvidnosti drugih preduzeća u kreditnom lancu, a delimično i zbog državnih preduzeća i nižih organa vlasti koji su i u redovnim okolnostima problematični u pogledu ažurnog izmirivanja svojih obaveza.

Ovo napominjemo stoga što skorašnje projekcije Bretonvudskih blizanaca barataju prevashodno blagonaklonim scenarijima skraćenog (manje od kvartala) i jednokratnog karantina (bez drugog talasa), uzimajući u obzir i to da Republika Srbija ne zavisi toliko od pokidanih globalnih lanaca proizvodnje i snabdevanja, te da se ne oslanja previše na turizam, pa čak ni transport u strukturi BDP. Samo u tim „idealnim“ okolnostima možemo očekivati godišnju stopu rasta BDP od oko -2,7% ili čak i nešto bolju, javni dug na 63-64% BDP, budžetski deficit od oko 6-8% i platno-bilansni deficit na nivou prošlogodišnjeg. Naravno, puno zavisi od toga kako će EU uraditi svoj „domaći zadatak“ i kolika će biti njihova uvozna tražnja za našim dobrima u trećem kvartalu (ako sve utihne do juna i zatišje potraje preko leta).<sup>22</sup> Otud ne treba prenebretnuti ni projekcije Evropske komisije i Bečkog instituta za međunarodne ekonomske studije (WIIW), koji stopu pada naše privrede u 2020. povećavaju na čak 4%, ili Svetske banke, koja u pesimističnom scenariju prognozira stopu pada privrede Srbije od preko 5%. Zato je i podrška ovdašnje monetarno-finansijske politike ukupnom antikriznom paketu tim važnija.

Kao prvo, iskrsava zapitanost koliko će garantna šema u domenu kreditne podrške<sup>23</sup> privrednicima, koja ide preko poslovnih banaka, zaista pomoći jednom značajnom delu privrede koji hronično nema dobre bilanse i pitanje je koliko je zadovoljavao rigorozne racio-analize i pre pandemije, nakon koje će banke odobravati zajmove još selektivnije. Zapravo, čak 50% MSP sektora u Srbiji ne koristi bankarske kredite, a dobar deo onih koji ih koriste nisu redovni klijenti. Značajan deo naših malih preduzeća već sada je „klinički mrtav“ i nije u mogućnosti da izmiruje svoje obaveze prema bankama, zaposlenima, državi i dobavljačima. Korona nije uzrokovala samo pad prihoda, već u velikom broju slučajeva i njihov potpuni izostanak. Situacija u kojoj smo se našli nije posledica pohlepe ili lošeg upravljanja – u pitanju je prirodna katastrofa i akcija države je neophodna.<sup>24</sup>

20 Zasad se nagoveštava predlog sektorskih mera samo za turizam i ugostiteljstvo, transport i logistiku.

21 Na ovo među prvima ukazuje Obradović (2020), „*Houston, We have a Problem...* - Kako sprečiti krah srpske privrede usled globalne krize izazvane pandemijom koronavirusa“, CEP, Beograd, mart, apostrofirajući da za realizaciju mogućih antikriznih ekonomskih mera koje on predlaže nisu neophodna živa sredstva koja bi odmah opteretila rashodnu stranu budžeta, već je dovoljno da se odobre poreski krediti.

22 Malović (2020), „*Makroekonomske implikacije javnih politika u pandemijom izazvanoj krizi*“, na recenziji, mimeo.

23 ...na koju odlazi najveći deo ukupnog paketa mera (43%), pa njenu implementaciju ima smisla pominje ispratiti

24 Obradović (2020), „*Houston, We have a Problem...* - Kako sprečiti krah srpske privrede usled globalne krize izazvane pandemijom koronavirusa“, CEP, Beograd, mart.

Garantna šema Ministarstva finansija, čiji je cilj da pokrije 24% portfolija novoizdatih kredita banaka, neće nužno proizvesti veće kreditiranje preduzeća ugroženih krizom- očekivanje je da će banke (sasvim racionalno) kreditirati dužnike koji imaju prihvatljiv nivo rizika, a poreski obveznici će naknadno pokrivati očekivane gubitke iz redovnog bankarskog poslovanja. Ovde je očito trebalo sačiniti zaseban garantni fond uz podršku razvojne ili neke od državnih banaka, umesto što se požurilo s njihovim privatizovanjem. Jedna članica Nacionalnog konventa iznela je i sumnju da kreditna likvidnost do mnogih neće stići sve dok sistematičnije ne zažive garancije države koje će spustiti rizik za banke na prihvatljiv nivo, tim pre što je rani i široki moratorijum na otplatu dugova pomalo paradoksalno pojačao neizvesnost na kreditnom tržištu.<sup>25</sup> Nadalje, banke u praksi izgleda interno traže i maštovitim knjiženjem sprovode princip, da ako odobre kredit po novim garancijama države poduprtim uslovima, dotični klijenti vrata prethodno uzete zajmove, što neto efekat ekspanzivne injekcije umnogome prigušuje. Iako postoje izvesne, uredbom predviđene predostrožnosti, kreativni bankari i nedovoljno likvidni klijenti naći će način da izigraju sistem, pa postoji opravdana bojazan da će i u početnom periodu novac ići tamo-amo. Nakon perioda počeka i prvih godinu dana ročnosti kredita, vajda od ove mere verovatno će dodatno oslabiti.<sup>26</sup>

Kao drugo, Nacionalni konvent izražava zabrinutost zbog donošenja Uredbe o ulaganju za vreme vanrednog stanja deviznih sredstava kojima upravlja Agencija za osiguranje depozita. Napominjemo da je Agencija Zakonom o agenciji za osiguranje depozita ("Sl. glasnik RS", br. 14/2015 i 51/2017) osnovana kao samostalni pravni subjekt koji obavlja poslove utvrđene zakonom i funkcionalno je nezavisna od bilo kog državnog organa. Navedenom Uredbom derogiran je član 8 stav 4 pomenutog zakona član 7. stav 4. Zakona o osiguranju depozita ("Sl. glasnik RS", br. 14/2015, 51/2017 i 73/2019) koji propisuju da izuzetno, u okolnostima značajnih promena na međunarodnom finansijskom tržištu uzrokovanih postojanjem negativne kamatne stope na depozite kod stranih banaka, Agencija može do jedne četvrtine deviznih sredstava iz stava 1 ovog člana ulagati i u devizne dužničke hartije od vrednosti koje izdaje Republika Srbija ili NBS. Uredbom je pak dopušteno da Agencija u devizne dužničke hartije od vrednosti koje izdaje Republika Srbija može uplatiti i više od četvrtine deviznih sredstava kojima upravlja, a kojima se garantuju depoziti štediša u bankama. Ukidanjem ovih ograničenja, Agencija može, bez ikakvog uvida javnosti odnosno štediša, donositi odluke da se značajan iznos garantnog fonda investira u državne obveznice Srbije radi finansiranja budžetskog deficita. Promena sistemskih uslova kojima je regulisano pitanje garancije štednih uloga položenih kod banaka u Srbiji, može značajno uticati na poverenje javnosti, a posebno štediša u bankarski sistem. Naime, treba podsetiti da su štediše/gr građani svoja sredstva položili, a u dobroj meri i oročili, uzimajući u obzir sve mehanizme zaštite depozita, a posebno sistem osiguranja depozita koji je u skoro svim ekspoziturama banaka reklamiran na vrlo vidnim mestima kao jedan od ključnih instrumenata za obezbeđenje sigurnosti pologa. Naknadna promena ovih pravila bez sumnje predstavlja opasan presedan. Povrh toga, treba imati u vidu da član 4. Zakona o osiguranju depozita propisuje da država jemči za osigurane depozite, te je moguće imati razumevanja i za "obrnutu" intervenciju, odnosno posezanje države za ovim sredstvima u trenucima velikih kriza, samo ako je ono veoma kratkoročno. Takođe, mišljenja smo da je celoj problematici trebalo pristupiti na maksimalno transparentan način, tako što bi Agencija javno objavljivala iznos sredstava koji je uložila u državne obveznice Republike Srbije. Prema raspoloživim novinskim natpisima<sup>27</sup>, moguće je pretpostaviti da je došlo do značajnijeg ulaganja sredstava Agencije u državne obveznice:

*"Ministarstvo finansija je 18. marta, dan nakon objave moratorijuma na obaveze prema bankama, imalo emisiju petogodišnjih obveznica u evrima koja je bila fijasko. Od ponuđenih 100 miliona otkupljeno je svega 4,4 miliona evra. Ipak, poverenje investitora je obnovljeno 25. marta kada je emitovano 47 miliona evra dvanaestogodišnjih obveznica i kada je prodato 46,6 miliona evra."*

Podsećamo pritom da je uredba doneta 24. marta 2020., a da je prva uspešna prodaja državnih obveznica izvršena dan kasnije, odnosno 25. marta 2020. godine. Uredbom je u članu 3. takođe propisano da je Agencija dužna da u roku od godinu dana od dana prestanka vanrednog stanja uskladi iznos uložениh deviznih sredstava sa odredbama gore navedenih zakona, što je u kriznim okolnostima zabrinjavajuće dugačak rok, pa je od velike važnosti da javnost isprati da li će se ova odredba sprovesti i ranije ili bar na način i u roku koji je definisan Uredbom.

25 Udovički (2020), [Komentar na usvojene i najavljene ekonomske mere za ublažavanje posledica kovid-krize](https://ceves.org.rs/category/news/?lang=SR). <https://ceves.org.rs/category/news/?lang=SR>

26 Videti član 8 i 9 Uredbe o utvrđivanju garantne šeme kao mere podrške privredi za ublažavanje posledica pandemije bolesti COVID-19

27 Danas (2020), (<https://www.danas.rs/ekonomija/drzava-se-priprema-za-mere-pozajmljuje-105-milijardi-dinara/>)



U sferi budžetske i platno-bilansne stabilizacije, zemlji je ove godine potrebno najmanje 7 milijardi evra za refinansiranje starih i finansiranje novih zaduživanja. Što se tiče antikriznih mera, praktično celokupan njihov iznos koji nije preusmeravanje novca sa jednog korisnika na drugog (početak izgradnje autoputa Novi Beograd-Surčin vredan 100 mil. evra je odložen za sledeću godinu, sredstva IPARD su pretrpela preusmeravanje uz odobrenje EU i sl.), finansiraće se novim zaduživanjem.<sup>28</sup> Nešto manje od pola ukupno nedostajućeg novca doći će od zaduživanja u inostranstvu, a ostatak preko izdavanja trezorskih zapisa na domaćem tržištu koji su u proseku skuplji način da se prikupe sredstva (poslednje kamate na ta zaduživanja bile su između 1,8% i 2,6%). Da okolnosti budu gore, i domaći dug -sve i ako nije indeksiran za stranu valutu - se dobrim delom duguje danas uglavnom lokalno prisutnim stranim bankama, pa je gro javnog duga faktički spoljni. Nisu, međutim, ni svi inostrani izvori finansiranja podjednako povoljni sa stanovišta kamatne stope, ročnosti, uticaja na potonji kreditni bonitet suverena i sl. Stoga obećanje srpskih zvaničnika da će povući bar kredit od 300-tinak mil. dolara od Svetske banke sa kamatom od svega 0,5% svakako ohrabruje.

Pritom, po skorašnjoj proceni MMF-a, Srbija bi ove godine mogla iskazati fiskalni deficit veći od 7% BDP. Dakle, sav taj iznos, plus refinansiranje starih dugova mora nekako da se isfinansira ove godine. Bar deo povećanih potreba i obaveza mogao bi da se likvidira i alimentira kontrolisanom i dobro odmerenom primarnom emisijom, jer u konstelaciji izuzetno niske inflacije i precenjene nacionalne valute, ovo ne samo da predstavlja najjeftiniji izvor, nego ima i nus povoljne efekte po privredu. Zasad, nažalost, nema naznaka da su monetarne vlasti ovo makar uzele u obzir. Naprotiv, nakon poslednjeg zaduživanja evroobveznicama po bar 2 procentna poena višoj kamatnoj stopi u odnosu na prethodno iz novembra prošle godine, jasno je da nema ništa od izbornog obećanja iz prethodnog ciklusa da će se postepeno povećavati dinarski udeo javnog duga i učešće lokalnih kreditora. Otud proizlazi i sve manji manevarski prostor za vođenje nezavisne monetarne politike, pošto nakon zaduživanja u Londonu i formalno *de iure* 2/3 javnog duga čini spoljni, pa se pri razvojno orijentisanoj manipulaciji kursom zateže dužnička omča. Osim toga, budući da su na raspolaganju adekvatne, što nove, što (krizi prilagođene) postojeće kreditne linije MMF-a, poput karatkoročne revolving linije (eng. *Short-term Liquidity Line*) ili pak instrumenta brzog finansiranja (eng. *Rapid Financing Instrument*), sa kamatom ne manjom od 0,29% i ne većom od 1,33% u slučaju SLL, na primer, ne opažamo razloge da se bar ti, zasad povoljniji, oblici spoljnog zaduživanja ne iskoriste. Kako MMF daje mogućnost da se koristi maksimalno 145%, odnosno 150% kumulativno kvote svake zemlje za jedan odnosno drugi navedeni zajam, Srbija bi maksimalno mogla da povuče negde oko 1,4 mlrd. USD, ili 1,3 mlrd. EUR u narednih 12 meseci. Sa veoma niskim stepenom uslovljenosti (maltene jedino insistiranje odnosi se na transparentnost upotrebe sredstava), ne stoje zvanični komentari da se dotični zajmovi mogu koristiti samo za popunu deviznih rezervi ili u slučaju platno-bilansnih problema, prvo zato što sve i da je tako uopšte nije loše pojačati devizne rezerve i pogledati u oči eksternoj neravnoteži (u teoriji, svaki deficit preko 5% BDP smatra se crvenom signalnom lampicom za uzbunu) u situaciji u kojoj se Srbija nalazi, a potom i zato što se za dobar deo *RFI* sredstava zapravo itekako može ispregovarati i drugačija upotreba. Otud pomalo ishitreno i obimno zaduživanje od komercijalnih kreditora po stopi od komparativno paprenih 3,4% godišnje iznenađuje i lako se može pokazati kao suboptimalan potez.<sup>29</sup> Dakle, ako možete da se zadužite po nižoj ceni, ne vidimo dobar razlog da se to ne učini, posebno imajući u vidu da praktično neće biti uslovljavanja tih kredita od strane MMF-a, za razliku od recimo tzv. Stand-by aranžmana. Dodatno, pomoć za likvidnost od MMF-a bi nas automatski "kandidovala" i za finansijsku pomoć EU zemljama kandidatima, a Srbija je jedina zemlja iz regiona koja sopstvenom krivicom nije obuhvaćena preliminarno planiranim paketom.

Inače, tokom vanrednog stanja, NBS nije u neto izrazu prodala neku enormnu količinu deviznih rezervi kako bi (od)branila dinar,<sup>30</sup> ali veće smanjenje deviznih rezervi može se dogoditi sa obnavljanjem privredne aktivnosti: kada ponovno krene uvoz, a istovremeno izostanu dosadašnji prilivi SDU. Sa očekivanim deficitom tekućeg računa bilansa plaćanja od preko 6% BDP, jasno je da će spoljni dug ili pak trošenje deviznih rezervi morati da nadoknadi ovaj minus. U takvoj dilemi, dok kriza ne umine, Vlada i NBS ne treba da zaziru od nešto agresivnijeg trošenja deviznih rezervi u funkciji smanjenja učešća duga u BDP, umesto što devizne rezerve držimo „u izlogu“ (uz nikakvo ili skromnije kratkoročno ukamaćenje), dok na spoljni dug plaćamo osetno više kamate. U tom cilju, međutim, potrebno je prethodno odustati od *de facto* veštačke podrške kursu dinara, koji već godinama nominalno i realno aprecira prema evru. U trenutku pisanja ovog izveštaja, procenjujemo da je učešće javnog duga u BDP u odnosu na pretkrizni period poraslo bar 10-ak procentnih poena uz opasnost daljeg pogoršavanja ovog pokazatelja.

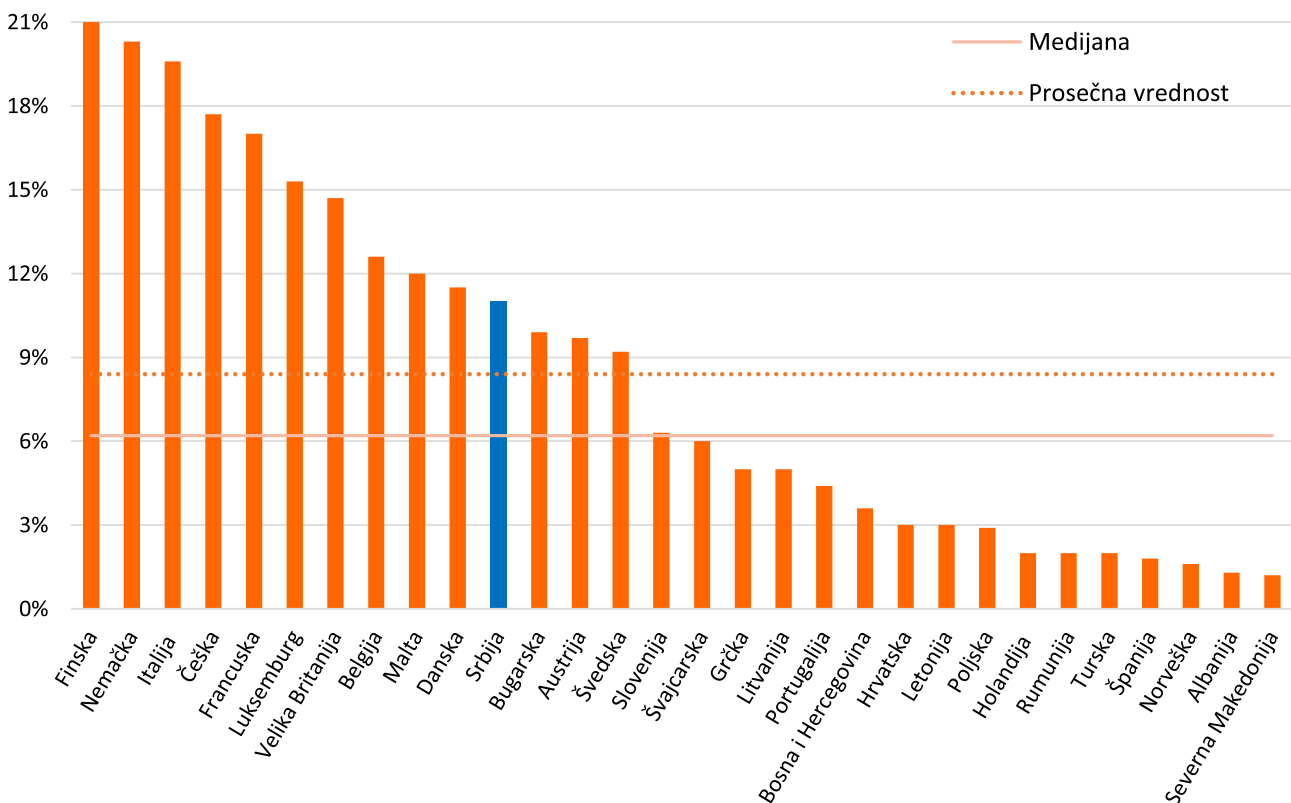
28 Slične je ocene izneo i Fiskalni savet (2020b), *Ocena Vladine uredbe o rebalansu budžeta za 2020. godinu*, Fiskalni savet, 28. april 2020. godine.

29 Prema informacijama iz Ministarstva finansija, Srbija je 11. maja izašla na međunarodno finansijsko tržište i prodala državne evroobveznice u iznosu od 2 mlrd. evra sa kuponskom stopom od 3,1%, stopom prinosa od 3,4%, koje dospevaju 2027.

30 Nekih 300 mil. EUR u martu i 440 mil. EUR u aprilu.

U svakom slučaju, ukoliko se posmatraju ukupna sredstva namenjena za podršku privredi u odnosu na BDP, u proseku 36 evropskih zemalja obuhvaćenih pomenutom studijom NALED izdvajaju 8,4% BDP, što znači da je Srbija sa paketom teškim 11% BDP (608 mlrd. RSD tj. *circa* 5,1 mlrd. EUR) u relativnom smislu iznad evropskog proseka.<sup>31</sup> Zato je tim važnije da se ta, ne mala sredstva, iskoriste efikasno i efektivno, tj. da prevashodno pomognu najugroženijim segmentima privrede i stanovništva, te da minimiziramo „kapilarnu“ entropiju po dubini.

Osnovni zaključci sa radionice „Efekti širenja virusa COVID-19 na privredu – kakav odgovor nam je potreban“, koju je tokom maja meseca organizovao CEVES takođe su potvrdili naše ranije nalaze, naime da je paket mera adekvatan po veličini ako ga poredimo sa zemljama u regionu ili sličnim po veličini, a uzimajući u obzir broj zaraženih, odnos duga prema BDP, učešće turizma i transporta u BDP kao veoma relevantnih faktora u aktuelnom trenutku. Što se same strukture paketa pomoći tiče, izuzimajući davanje od 100 EUR svakom punoletnom građaninu Republike Srbije (koji je jednoglasno ocenjen kao populistička mera u predizborne svrhe), zauzeto je mišljenje da je struktura u principu korektna ali da ostaje pitanje da li je podrška administrirana sa određenim kašnjenjem, kao i to da li će vremenski rok koji obuhvata biti dovoljan, tj. da je vrlo verovatno da će i dodatne mere biti neophodne u narednom periodu a kada se budu posedovali precizniji podaci o granama privrede koje su najviše pogođene krizom i koje neće moći da se oporave samo na bazi ovih mera. Ostala je i dilema da li su mere sagledale prave i dugoročnije potrebe naročito MSP, te koliki i kakav oblik pomoći će biti neophodno dodatno obezbediti privredi u narednom periodu. U suštini, zaključak je da će ta dodatna pomoć biti gotovo sigurno potrebna, ali je dogovoreno da se sačekaju sveobuhvatniji podaci o efektima krize, kako bi se mogli dati precizniji odgovori na ovo pitanje.



Grafikon 1. Procenjena vrednost paketa ekonomskih mera u % BDP

Izvor: NALED (2020)

<sup>31</sup> Zapravo, ukupan ceh će sva je prilika biti i znatno veći, jer su za naredni period najavljene i dodatne mere Vlade za ojačavanje strateških preduzeća, posebice Air Srbije, Telekomu i Elektroprivrede.

## Ograničenja u spoljnoj trgovini<sup>32</sup>

Nakon proglašenja vanrednog stanja u Srbiji, Vlada Srbije je usvojila dve odluke koje su se direktno ticale Pregovaračkog poglavlja 30 i kojima su uvedena ograničenja u spoljnoj trgovini: Odluku o privremenoj zabrani izvoza osnovnih proizvoda bitnih za stanovništvo od 14. marta 2020. i Odluku o zabrani izvoza lekova od 16. marta 2020. Prvom uredbom je na 30 dana uvedena zabrana za niz proizvoda (hrana, sredstva za higijenu i medicinska oprema) kako bi se sprečile kritične nestašice ili ublažile nestašice usled povećanih potreba stanovništva za njima tokom pandemije virusa COVID-19. Uredba je ukinuta 7. maja 2020. Drugom uredbom je zabranjen izvoz lekova na neodređeni period, osim onih koji nisu registrovani u Srbiji a proizvode se za inostrana tržišta, kao i u slučaju da strano lice otprema lekove u postupku carinskog tranzita. Ukoliko sagledamo šta su druge države u regionu i EU uradile po ovim pitanjima, Srbija se ne razlikuje previše i mere se bile logične imajući u vidu situaciju. Međutim, iako je i sama Srbija uvela restrikcije trgovine lekovima i medicinskom opremom, zvaničnici Srbije su kritikovali EU zbog uvođenja ograničenja za trgovinu istom robom, što svakako politički predstavlja lošu poruku, imajući u vidu perspektivu budućeg članstva Srbije u EU.<sup>33</sup>

Do 24. aprila prema podacima STO (2020.), 80 država članica je uvelo trgovinske restrikcije,<sup>34</sup> te su i ova organizacija i MMF tražili ukidanje restrikcija na medicinsku opremu i hranu.<sup>35</sup> Za zemlje članice EU, regionalna zona slobodne trgovine CEFTA je od 13. aprila 2020. uspostavila zelene koridore, kako bi se olakšao promet i trgovina robom u regionu, koji je otežan jednostranim odlukama država regiona zbog dodatnih mera zaštite granica i stanovništva od pandemije korona virusom.<sup>36</sup> Na predlog sekretarijata, države koje učestvuju u CEFTA su usvojile listu osnovnih proizvoda koji će se zelenim koridorima kretati bez zadržavanja.

## Administrativna kontrola cena<sup>37</sup>

Evropska mreža za konkurenciju (ECN) koju čine Evropska Komisija i institucije za zaštitu konkurencije zemalja članica, objavila je zajedničko saopštenje o sprovođenju Zakona o zaštiti konkurencije za vreme širenja epidemije COVID-19. U saopštenju ECN, ističe se zabrinutost za prekomerne cene proizvoda, naglašavajući važnost da se obezbede esencijalni proizvodi za zaštitu zdravlja potrošača (zaštitne maske i sredstva za dezinfekciju) po konkurentnim cenama. Prema tome, institucije za zaštitu konkurencije će preduzeti mere protiv kompanija koje iskorišćavaju trenutnu situaciju i zloupotrebljavaju dominantnu poziciju. U tom kontekstu, ECN ukazuje na postojeća pravila koja dozvoljavaju proizvođačima da utvrde maksimalne cene za svoje proizvode i na taj način regulišu cene na nivou distribucije.

Prema regulativi o zaštiti konkurencije EU, nadležne institucije mogu da sankcionišu kompanije koje koriste tržišnu moć i iskorišćavaju potrošače. Član 102 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ističe zabranu zloupotrebe dominantnog položaja kroz direktno ili indirektno nametanje nepravednih kupoprodajnih cena ili drugih trgovinskih uslova. Zabrana za iskorišćavanje potrošača odnosi se isključivo na tržišno dominantne kompanije. Stoga, kako bi se izborile sa nekonkurentnim praksama u kriznim vremenima, nadležne institucije mogu da prošire ovu definiciju dominacije na različite načine koji uključuju: pronalazak kompanija koje su privremeno dominantne na tržištu, usvajanje užih definicija tržišta kako bi se omogućio olakšan pronalazak dominantnih subjekata i na kraju to što kompanija može da naplaćuje proizvod značajno više iznad konkurentnog nivoa može da posluži kao indikator da je reč o tržišno dominantnom subjektu.

32 Ovaj segment izveštaja koncipiran je na osnovu priloga Radne grupe Nacionalnog konventa za pregovaračko poglavlje 30 (ISAC fond)

33 <https://www.nedeljnik.rs/samo-kina-moze-da-nam-pomogne-evropska-solidarnost-ne-postoji/>

34 [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/trade\\_related\\_goods\\_measure\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_goods_measure_e.htm)

35 <https://www.MMF.org/en/News/Articles/2020/04/24/pr20187-wto-and-MMF-joint-statement-on-trade-and-the-covid-19-response>

36 <http://rs.n1info.com/Biznis/a588615/CEFTA-od-danas-otvara-zelene-koridore-na-pojedinim-granicnim-prelazima.html>

37 Ovaj segment izveštaja sačinjen je na osnovu priloga Radne grupe za poglavlje 8 (NALED)

Veliki broj država članica kreirale su posebne operativne jedinice u toku pandemije i pokrenule istrage protiv kompanija koje zloupotrebljavaju svoju dominaciju na tržištu vodeći se pravilima konkurencije i zakonom o zaštiti potrošača. Uspostavljene jedinice prate kretanje cena za proizvode od značaja, kao što su zaštitne maske i sredstva za dezinfekciju kako kod individualnih ponuđača, tako i na on-line trgovinskim platformama. Prema tome, platforme za trgovinu koje distribuiraju proizvode od trećih lica mogu da odgovaraju za ponuđače koji zloupotrebljavaju situaciju i postavljaju visoke cene na njihovim platformama. U skladu sa tim, Italija je pokrenula istragu protiv najvećih platformi uključujući Amazon i eBay sa ciljem da se otkrije da li je dolazilo do značajnih povećanja cena esencijalnih proizvoda na njihovim sajtovima. Velika Britanija i Holandija su istakle blisku saradnju sa ovim platformama u otkrivanju zloupotreba.

Kriterijumi koji se koriste za određivanje da li je došlo do zloupotrebe dominantnog položaja su sledeći:

- Dominantna kompanija drastično povećava cene za proizvod koji je stavljen na tržište pre određenog vremena
- Iznenadno povećanje cene nije izazvano povećanjem troškova dominantne kompanije ili nekog drugog tržišnog razvoja
- Proizvodi su od posebnog značaja za potrošače i vlada visoka potražnja za proizvodom
- Postoje zakonske ili druge nepremostive barijere koje sprečavaju tržište da se samo razvija i koriguje

Pored sprovođenja istraga protiv kompanija, neke države su se odlučile da spreče zloupotrebe uspostavljanjem maksimalnih cena proizvoda od važnosti. Vlada Hrvatske je donela odluku kojom su definisani proizvodi za koje se primenjuje kontrola cena, odnosno cena za proizvod ne treba da bude viša od cene na dan 30. januar 2020. Proizvodi kojima je cena ograničena uključuju osnovne životne namirnice, zaštitnu opremu i medicinske proizvode. Slovenija je ograničila cene proizvoda od nafte, dok je Rumunija proširila obuhvat proizvoda i pored nafte, donela odluku da se cene električne energije, grejanja, gasa i vode ne mogu uvećavati od dana kada je odluka objavljena. Francuska i Španija su utvrdile maksimalne cene za dezinfekciona sredstva, zaštitnu i medicinsku opremu.

Vlada Republike Srbije donela je 18. aprila 2020. godine Odluku kojom se ograničavaju veleprodajne i maloprodajne cene i marže osnovnih životnih namirnica tako da ne prelaze cene na dan 5. marta 2020. Ova odluka primenjuje se u trajanju od 60 dana.

Pored toga, otvoren je kontakt centar za prijavljivanje nezakonitosti u vreme pandemije COVID-19 gde građani i privreda mogu da prijave nezakonito podizanje cena životnih namirnica, lekova, medicinskih sredstava i zaštitne opreme. Operateri kontakta centra prijave prosleđuju nadležnoj inspekciji kako bi se sprečile neregularnosti na tržištu u vreme pandemije COVID-19.

Danom ukidanja vanrednog stanja prestala je da važi Uredba o ograničavanju maloprodajne cene zaštitnih sredstava za vreme vanrednog stanja kojom su bile limitirane maloprodajne cene zaštitne opreme – maski i rukavica za vreme vanrednog stanja.

Kada je reč o identifikovanim izazovima, na osnovu saopštenja ECN i Ugovora o funkcionisanju Evropske Unije može se primetiti da se ne spominje mehanizam regulisanja cene od strane države sa ciljem sprečavanja zloupotreba. Iz saopštenja primećujemo da se podstiču proizvođači da utvrde maksimalne cene kako bi sprečili da se cene povećaju u distribuciji, a da se od država očekuje da preduzmu mere protiv kompanija koje zloupotrebljavaju svoj položaj na tržištu. Takođe, kada pogledamo kriterijume na osnovu kojih se identifikuje da li je došlo do zloupotrebe vidi se da povećanje cene može biti opravdano ukoliko je usled velike proizvodnje, kako bi se odgovorilo na potražnju, došlo do povećanja troškova kompanije (kupljena je nova oprema, zaposleni dodatni radnici i slično). Ukoliko povećanje cene u ovakvim okolnostima nije omogućeno, kompanije nisu stimulisane da povećaju proizvodnju da bi odgovorile na potrebe tržišta. Prema tome, uz primenu instrumenta za regulisanje visine cene neophodno je pružiti podsticaje privredi da poveća svoju ponudu.

Dodatno, ograničenje cene može doneti pozitivne rezultate kod proizvoda za kojima vlada velika potražnja, kao što je slučaj u Francuskoj i Španiji gde su ograničene cene medicinske opreme i dezinfekcionih sredstava. Problematično je ukoliko se maksimalna cena postavi za proizvod za kojim ne postoji velika potražnja i u tom slučaju se ograničava razvoj tržišta i spontano formiranje cene na osnovu ponude-potražnje. Ovakvo postavljanje cene i/ili marže dovodi do pada u likvidnosti kompanija koje proizvode i/ili trguju ovim proizvodima što je u direktnoj suprotnosti sa ekonomskim merama za podršku privredi.

## Poljoprivreda<sup>38</sup>

Period kada je došlo do širenja bolesti COVID-19 u našem okruženju i u samoj Srbiji, podudario se sa periodom intenzivnih prolećnih radova u poljoprivrednim podsektorima. Ovi radovi, koji su sezonskog karaktera i moraju biti obavljeni isključivo u ovo doba godine, direktno su bili pod uticajem mera uvedenih u toku trajanja vanrednog stanja u zemlji. Takođe, određene mere su uticale na tržište poljoprivredno-prehrambenih proizvoda tj. na njihov plasman i kao takve su otežale funkcionisanje tržišnih lanaca hrane.

Kao neke od ključnih mera koje su imale direktan i indirektan uticaj na poljoprivredu, poljoprivredne proizvođače i pravne subjekte u sektoru poljoprivrede i prehrambene poljoprivrede su:

- ograničenje kretanja u toku vanrednog stanja, uslovalo je otežano obavljanje poslova za same poljoprivredne proizvođače i transport pomoćne radne snage angažovane na gazdinstvima u prvih nekoliko dana od proglašenja vanrednog stanja;
- policijski čas sa početkom u 17h, kao i višednevno trajanje policijskog časa vikendima i praznicima, negativno su uticali na obavljanje poljoprivrednih radova;
- zabrana kretanja za lica starija od 65 godina (70 u ruralnim oblastima) onemogućila je znatan broj poljoprivrednika da obave svoje prolećne radove kao i da transportuju svoju robu do mesta prodaje (npr. rano povrće);
- zabrana kretanja za lica koja se bave poljoprivredom (važilo za sva starija su od 70 godina tokom čitavog trajanja vanrednog stanja), je delom ograničilo aktivnosti poljoprivrednih gazdinstva u kojima su svi članovi stara lica ili su stara lica pomoćna radna snaga i aktivno doprinose obavljanju delatnosti gazdinstava (u ruralnim oblastima učešće stanovništva starijeg od 65 godina iznosi 17,49%<sup>39</sup> i u značajnoj meri je angažovano u ekonomskim aktivnostima);
- zatvaranje zelenih pijaca, kao jednog od kanala prodaje poljoprivrednih proizvoda (pre svega za mala gazdinstava i male privredne subjekte), je ograničilo mogućnosti plasmana poljoprivrednih proizvoda;
- zabrana rada u sektoru turizma i ugostiteljstva (HoReCa sektor) je dovela do značajnog pada potrošnje, a time smanjenje tražnje i redukciju kanala prodaje za sektor proizvodnje i prerade poljoprivrednih proizvoda. Posebno je loše uticalo na mala gazdinstva, malu privredu i na poljoprivredne sektore koji su direktno vezani za ovaj segment tržišta, a njihova proizvodnja je sezonskog karaktera (npr. sveže rano povrće, proizvodnja mlečnih proizvoda, stočarstvo, rano voće)

Kada je reč o poljoprivrednim merama donetim u toku vanrednog stanja, donesen je niz uredbi i odluka koje su na direktan i indirektan način uticale na poljoprivredu i prehrambenu industriju. Mere u osnovi možemo podeliti u tri grupe:

1. mere koje su imale uticaj na radove u poljoprivredi i kretanje radne snage;
2. trgovinske mere, koje su uticale na tržište poljoprivrednih proizvoda i kanale prodaje;
3. ekonomske mere podrške poljoprivredi.

<sup>38</sup> Ovaj segment izveštaja sačinjen je na osnovu priloga Radne grupe Nacionalnog konventa za pregovaračko poglavlje 11 (Mreža za ruralni razvoj Srbije)

<sup>39</sup> Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2010. do 2020. godine Republike Srbije

### Mere koje su imale uticaj na radove u poljoprivredi i kretanje radne snage

Od uvođenja vanrednog stanja je postojala zabrana kretanja od ranih popodnevnih sati do ranih jutarnjih sati svakodnevno, a tokom vikenda i praznika su postojale i višednevne zabrane kretanja. Poljoprivrednici su se upravo nalazili u fazi kada se intenzitet radova podizao na viši nivo, zbog sezonskog karaktera poljoprivredne proizvodnje. U navedenom periodu je posebno za voćarsku proizvodnju bilo izazova, jer su promenljivi vremenski uslovi i kasni mrazevi, pretili da umanje rod (npr. kajsija, trešnja), te su voćari koji su uspeli da pribave specijalne dozvole morali da sprovedu dodatne mere zaštite od mraza tokom večeri i ranih jutarnjih sati.

Navedena mera ograničenja je uticala na mogućnost kretanja poljoprivrednika i angažovane radne snage koja s početka nije uspela da pribavi dozvole za rad u vreme policijskog časa. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je od samog početka mera ograničenog kretanja propisalo način dobijanja dozvole za kretanje poljoprivrednika u vreme zabrane kretanja, ali je u prvih 10-ak dana izdavanje dozvola išlo sporo i teško, a time je limitirana mogućnost za obavljanje potrebnih poslova od strane mnogih poljoprivrednika. Posle početnog perioda zastoja, uspostavljen je efikasniji sistem izdavanja dozvola, koji je omogućavao brzu registraciju i dobijanje dozvola u roku od 2 dana (on-line aplikacija na sajtu Ministarstva, izdavanje preko mesne zajednice), tako da je procedura izdavanja dozvola nadalje solidno funkcionisala sve do kraja vanrednog stanja. Procena je, pritom, da sporije izdavanje dozvola u samom početku vanrednog stanja ipak nije imalo značajnije negativne posledice na poljoprivredu.

### Mere koje su uticale na tržište i kanale prodaje

Među prvim merama Vlade je bila zabrana izvoza određenih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Inicijalno uvedena zabrana se odnosila na brašno, suncokret (zrno i ulje), šećer i kvasac, da bi mera ubrzo bila modifikovana isključivanjem brašna i šećera, ali uvođenjem kvote za izvoz kukuruza u zrnu u iznosu od 400.000 tona. Imajući u vidu da je Srbija neto izvoznik u oblasti poljoprivrede, sa proizvodnjom koja nadmašuje domaće potrebe i nekoliko puta, kod velikog broja poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, svrsishodnost ove mere je upitna.

Deo mera koje su važile tokom vanrednog stanja imao je značajan uticaj na tržište poljoprivrednih proizvoda, pre svih mere vezane za direktnu prodaju poljoprivrednih proizvoda (zatvaranje zelenih pijaca i zatvaranje ugostiteljskih objekata), kao i plasman proizvoda kroz turističku ponudu. Veliki broj malih poljoprivrednih proizvođača povrća, voća i mlečnih proizvoda (sir, kajmak) prodaje svoje proizvode na zelenim pijacama ili preko HoReCA sektora, pa je njihovim zatvaranjem bila limitirana mogućnost prodaje.

Na problem su prvo reagovali entuzijasti na lokalnu, otvaranjem on-line pijaca u komšiluku, a kao marketing-platfomu su uglavnom koristili Facebook. U mnogim opštinama i gradovima je uspostavljen ovakav vid prodaje (npr. Čačak, Kraljevo, Valjevo) a broj registrovanih članova išao je i do nekoliko hiljada. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je takođe uspostavilo E-pijacu kao platfomu za on-line povezivanje prodavaca i kupaca. Broj registrovanih subjekata pred kraj vanrednog stanja dostigao je 1.376.

Obim trgovine preko on-line platformi nije poznat, ali svakako po intenzitetu komunikacije i odnosa ponuđača-tražnja, nesumnjivo je značajano doprineo rešavanju problema prodaje i kupovine poljoprivrednih proizvoda. Kao primer možemo navesti da je sajt <https://ponovoradipijaca.com/> zabeležio preko 150.000 pregledanih strana i 30.000 posetilaca od 2. aprila kada je sajt pušten u rad.

Pad tražnje mesa i stoke, uslovljene padom turističkih aktivnosti i zatvaranjem ugostiteljskih objekata, je delom ublažen donošenjem Uredbe kojom se produžava rok za razmenu tovne junadi za merkantilni kukuruz do 15. maja 2020. godine. Republička direkcija za robne rezerve objavila je da će 329 stočara moći da učestvuju u naturalnoj razmeni junadi za merkantilni kukuruz, a svakom pojedinačno je odobren određen broj junaca koje će moći da razmeni za kukuruz. Za naturalnu razmenu izdvojeno je do 30.814 tona merkantilnog kukuruza.

### Procena efekata mere:

- Razvijene on-line platforme za prodaju (bez obzira ko ih je uspostavio i koja je platforma korišćena) su donele željene rezultate u periodu vanrednog stanja, naročito u prodaji od strane malih gazdinstava na lokalom nivou;
- Nastala situacija ukazuje na potrebu diverzifikacije modela prodaje poljoprivrednih proizvoda, ne samo u periodu vanrednog stanja i potrebu daljeg razvoja on-line platforme uz konsultaciju sa proizvođačima i kupcima oko modela prodaje i njihovih potreba;
- Ideja E-pijace je na neki način uslovljeno rešenje u periodu pandemije, ali je procena da postoji potencijal za njen dalji razvoj u pravcu povezivanja ne samo prodavaca i kupaca, već i distributera i skladištara (pojedina udruženja imaju ambiciju da na navedeni način razvijaju kanale prodaje za svoje članstvo);
- Iznuđen model robne razmene (npr. junad za merkantilni kukuruz) je jedan od mogućih modela za ublažavanje negativnih tržišnih uticaja na poljoprivredne proizvođače. Poljoprivrednici pozitivno reaguju na ovakve mere kada dođe do zastoja u realizaciji poljoprivredne proizvodnje kroz izvoz, a državi nedostaje likvidnosti za novcem plaćen otkup koji odlazi u robne rezerve. Ograničenje primene mera na samo 329 tovljača i izostanak šireg obuhvata u ne sasvim transparentnoj proceduri selekcije, u vanrednom stanju proizveo je naročito izražen debalans između ponude i potražnje za poljoprivrednim viškovima.

### Ekonomске mere podrške poljoprivredi

Kada govorimo o merama ekonomske podrške, koje su tiču poljoprivrednika, one se mogu svrstati u dve grupe i to na a) fiskalne olakšice i bespovratnu novčanu pomoć države direktno vezane za poljoprivrednu proizvodnju i b) opšta fiskalna ekspanzija.

Vezano za poreske olakšice i bespovratnu novčanu pomoć države, direktno vezane za poljoprivrednu proizvodnju, donesene su dve uredbe:

1. Uredba o novčanoj pomoći poljoprivrednim gazdinstvima u cilju ublažavanja posledica nastalih usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-COV-2;
2. Uredba o finansijskoj podršci poljoprivrednim gazdinstvima kroz olakšan pristup korišćenju kredita u otežanim ekonomskim uslovima usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2.

Kada govorimo o opštim merama podrške privredi, kao i svi drugi privredni subjekti i oni iz sektora poljoprivrede mogu koristiti podršku u okviru tri mere:

1. Bespovratna novčana pomoć (minimalac za isplatu zarada tokom tri meseca) preduzetnicima poljoprivrednicima;
2. Fiskalne olakšice (odlaganje plaćanja poreza i doprinosa) preduzetnicima u poljoprivredi;
3. Program finansijske podrške privrednim subjektima za održavanje likvidnosti i obrtna sredstva u otežanim ekonomskim uslovima izazvanim pandemijom COVID – 19

*Uredba o novčanoj pomoći poljoprivrednim gazdinstvima u cilju ublažavanja posledica nastalih usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-COV-2.* Za realizaciju ove uredbe utvrđena su sredstva u iznosu od 1,15 mlrd RSD (oko 9,5 mil. EUR).

Uredbom je predviđena isplata novčane pomoći za registrovana poljoprivredna gazdinstva koja se nalaze u aktivnom statusu, kao i da podnosilac zahteva u Registru poljoprivrednih gazdinstava ima upisane površine pod povrtnim usevima u zaštićenom prostoru, ili da je vlasnik životinje (i to krave, ovce ili koze) koja je obeležena i registrovana u Centralnoj bazi podataka o obeležavanju životinja. Pravo na novčanu pomoć imaju i vlasnici obeleženih i registrovanih košnica pčela, bili oni nosioci ili članovi poljoprivrednog gazdinstva, pod uslovom da imaju 70 ili više godina starosti u 2020. godini.

Visina jednokratne pomoći određuje se po jedinici upisane površine, odnosno po grlu stoke ili broju košnica i to:

- 25 dinara po m<sup>2</sup> upisane površine pod gajenim povrćem u zaštićenom prostoru, a najviše 90.000 dinara;
- 3.000 dinara po grlu krave, a najviše 30.000 dinara;
- 500 dinara po grlu ovce ili koze, a najviše 20.000 dinara;
- 800 dinara po košnici pčela, a najviše 20.000 dinara.

Korisnici pomoći ne moraju podnositi zahtev za ostvarivanje prava na ovaj vid podrške, već će se isplata izvrši direktno na namenski račun prijavljen u Registru poljoprivrednih gazdinstava, a na osnovu stanja u navedenim evidencijama na dan 16.04.2020. godine.

#### Procena efekata mere:

- Mera ima limitirani efekat po broju obuhvaćenih poljoprivrednih proizvođača, jer je obuhvat korisnika ograničen samo na proizvodnju povrća u zatvorenom prostoru i to za površine gajenog povrća do 3.600m<sup>2</sup>, kao i za domaćinstva koja se bave stočarskom proizvodnjom i to za ograničeni broj grla (10 krava, 40 ovaca, 40 koza i 25 košnica). Procenjeni maksimalni obuhvat je između 15.000 i 65.000 gazdinstava, što se kreće između 4% i 17% od ukupno aktivnih registrovanih poljoprivrednih gazdinstava.
- Uredba je dobrim delom odgovorila na negativne efekte prethodno uvedenih vanrednih mera, koje su najteže pogodile i inače najranjivije kohorte poljoprivrednih proizvođača: 1) povrtare-proizvođače ranog povrća pod plastenicima, koji su se suočili sa problemom plasmana i 2) mala stočarska gazdinstva, koja su imala problem sa plasmanom proizvoda, zbog smanjene tražnje mesa i mlečnih proizvoda, kao i poremećanih lanaca snabdevanja i pristupa tržištu. Veliki broj proizvođača ranog povrća nije uspeo da proda ni 50% proizvodnje ranog povrća (zelena salata, crni luk itd.) iz plastenika (a ulaganja u ovaj vid proizvodnje su osetno viša u odnosu na proizvodnju na otvorenom prostoru).
- Ova mera pomoći je uzela u obzir samo one koji su najdirektnije pogođeni poremećajima izazvanim proglašenjem vanrednog stanja i ograničavajućih mera u toku vanrednog stanja (ograničenje kretanja, tržišna ograničenja...), a izostala je podrška i onima koji trpe ili će tek pretrpeti štete zbog odloženih efekata izazvanih poremećajem tržišta, kao i onima koji su po obimu veći proizvođači (npr. gazdinstva sa više od 10 krava), ali itekako trpe posledice vanrednog stanja.

Kao primer možemo navesti niže otkupne cene junetine (trenutno oko 1,9 evra, a prošle godine u istom periodu cena je bila oko 2,3 evra<sup>40</sup>). Niske cene otkupa, koje su dobrim delom uslovljene tržišnim ograničenjima, su značajno ugrozile poljoprivrednike koji se bave tovom, a oni nisu obuhvaćeni merama pomoći.

*Uredba o finansijskoj podršci poljoprivrednim gazdinstvima kroz olakšan pristup korišćenju kredita u otežanim ekonomskim uslovima usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2.* Za realizaciju ove uredbe utvrđena su sredstva u iznosu od 1,45 mlrd. RSD (oko 12 mil. EUR).



Uredbom se reguliše korišćenje kredita, kroz subvencionisanje dela kamate. Uredba predviđa pristup korišćenju kredita za:

- 1) Razvoj stočarstva kroz nabavku životinja i premiju osiguranja životinja propisanu ovom uredbom;
- 2) Razvoj ratarstva, voćarstva, vinogradarstva i cvećarstva;
- 3) Investiciona ulaganja u poljoprivrednu mehanizaciju i opremu;
- 4) Nabavku hrane za životinje;
- 5) Investiciona ulaganja u određene vrste mehanizacije i opreme koja se koristi u biljnoj poljoprivrednoj proizvodnji;
- 6) Očuvanje likvidnosti.

Pravo na kreditnu podršku pod uslovima utvrđenim ovom uredbom ostvaruju fizička lica – nosilac komercijalnog porodičnog poljoprivrednog gazdinstva (ako je upisano u Registar poljoprivrednih gazdinstava i nalazi se u aktivnom statusu i ispunjava posebne uslove u skladu sa ovom uredbom), preduzetnici i pravna lica (zemljoradnička zadruga sa najmanje pet članova zadruge koji su upisani u Registar kao nosioci ili članovi pet različitih registrovanih poljoprivrednih gazdinstava; pravno lice ako je razvrstano u mikro ili malo pravno lice u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo).

Fizičko lice i preduzetnik može da ostvari pravo na kreditnu podršku ukoliko je ukupan iznos kredita do 6 mil. RSD, dok pravno lice kreditnu podršku ostvaruje ukoliko je ukupan iznos kredita do 18 mil. RSD. Iznos kredita za likvidnost je do 3 mil. RSD.

#### Procena efekata mere:

- Procena je da se na bazi subvencionisane kamate mogu obezbediti sredstva za investicije u ukupnom iznosu od oko 11 mlrd. RSD;
- Ne može se jasno proceniti efekat mere na celokupnu poljoprivredu Srbije, s obzirom na ograničenu mogućnost velikog broja malih porodičnih gazdinstava da konkuriše za kredite, a upravo su oni najbrojniji u ukupnom broju registrovanih poljoprivrednih gazdinstava;
- Svakako da će mera imati pozitivan uticaj na ona registrovana poljoprivredna gazdinstva koja budu imala mogućnost korišćenja ove vrste pomoći, a to su pre svega preduzeća (oko 2.121), zadruge (oko 255) i preduzetnici (oko 326) koji su aktivni i nalaze se u Registru poljoprivrednih gazdinstava<sup>41</sup>.

#### Opšte fiskalne olakšice i bespovratne novčane pomoći države vezane za čitav privredni sektor (a ne samo poljoprivredu)

Samo komercijalna poljoprivredna gazdinstva tj. fizička lica koja su nosioci porodičnog poljoprivrednog gazdinstva upisanog u Registar poljoprivrednih gazdinstava i koja vode poslovne knjige u skladu sa zakonom i porez na prihode od samostalne delatnosti plaćaju na oporezivu dobit, imaju pravo na fiskalne olakšice i bespovratnu direktnu novčanu pomoć države u iznosu minimalca za isplatu zarada tokom tri meseca, bez obzira na vid poljoprivredne proizvodnje kojim se bave.

Takođe, preduzetnici poljoprivrednici koji porez i doprinose na prihod od samostalne delatnosti plaćaju samooporezivanjem, bilo da su se opredelili za isplatu lične zarade ili nisu, imaju pravo na odlaganje dospelosti za plaćanje akontacija poreza i doprinosa na prihod od samostalne delatnosti, kao i odlaganje plaćanja ovih obaveza.

Okvirni broj domaćinstava koji ima preduzetnički status u registru je oko 326 (podatak iz 2018.godine).<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Izvor o broju registrovanih poljoprivrednih gazdinstava <https://www.trezor.gov.rs/src/services/rpg/>

<sup>42</sup> Izvor broja preduzetnika <https://www.trezor.gov.rs/src/services/rpg/>

U okviru Programa finansijske podrške privrednim subjektima za održavanje likvidnosti i obrtna sredstva u otežanim ekonomskim uslovima izazvanim pandemijom COVID – 19 pravo na korišćenje sredstava imaju preduzetnici, zadruga, mikro, mala i srednja privredna društva koja su u većinskom privatnom ili zadružnom vlasništvu i koja obavljaju proizvodnu, uslužnu, trgovinsku i poljoprivrednu delatnost. U Registru poljoprivrednih gazdinstava je oko 2.570 subjekata<sup>43</sup> koji mogu koristiti sredstva iz Programa finansijske podrške privrednim subjektima za održavanje likvidnosti i obrtna sredstva u otežanim ekonomskim uslovima izazvanim pandemijom COVID – 19.

#### 1. Procena rada institucija na sprovođenju mera podrške poljoprivredi

Kapaciteti za sprovođenja mera podrške poljoprivredi su nepromenjeni u odnosu na kapacitete koji su postojali i pre pojave pandemije, a one su i zadužene za realizaciju donetih mera.

Sprovođenje mera podrške poljoprivredi:

- Uredba o novčanoj pomoći poljoprivrednim gazdinstvima u cilju ublažavanja posledica nastalih usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-COV-2. Isplatu novčane pomoći poljoprivrednim gazdinstvima vrši Ministarstvo finansija – Uprava za trezor, na osnovu dostavljenih podataka u elektronskom obliku od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Uprave za agrarna plaćanja.

Nadležne institucije imaju potrebne kapacitete za sprovođenje mere.

- Uredba o finansijskoj podršci poljoprivrednim gazdinstvima kroz olakšan pristup korišćenju kredita u otežanim ekonomskim uslovima usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2. Nadzor nad sprovođenjem ove uredbe vrši Ministarstvo, shodnom primenom zakona, kojim se uređuju podsticaji u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Poslove inspekcijskog nadzora Ministarstvo vrši preko poljoprivrednog inspektora.

Nadležne institucije imaju potrebne kapacitete za sprovođenje mere.

Mere podrške poljoprivredi u vidu jednokratne pomoći su u određenoj meri kompenzovale ekonomske gubitke nastale kod poljoprivrednika, koji su najugroženiji situacijom na tržištu nastalom usled proglašenja pandemije i donošenja restriktivnih mera tokom vanrednog stanja, a to su pre svega povrtari i stočari tj. proizvođači mesa, mleka i mlečnih proizvoda.

Kreditne mere u okviru Uredba o finansijskoj podršci poljoprivrednim gazdinstvima kroz olakšan pristup korišćenju kredita u otežanim ekonomskim uslovima usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 imaju limitirani obuhvat i ovom merom neće biti obuhvaćen veliki broj porodičnih poljoprivrednih gazdinstava.

Postojala je mogućnost da u toku setvenih radova, a s obzirom na povoljna kretanja na tržištu nafte (pad cene sirove nafte), budu snižene cene goriva za poljoprivrednike (pojedina udruženja poljoprivrednika su predložila da cena energenata u vreme setve za poljoprivrednike bude između 90 i 100 dinara), čime bi se olakšala pozicija u podsektoru ratarstva, ali indirektno i u podsektoru stočarstva. Činjenica je da je država donela uredbu za subvencionisanje goriva za poljoprivrednike sa po 20 dinara po litru (za 60 litara po hektaru, a za maksimalno do 20 hektara zemljišta po registrovanom poljoprivrednom gazdinstvu), ali je cena energenata i sa subvencionisanom cenom i dalje ostala oko 120 dinara za litar, uprkos izrazitom padu cene nafte na svetskom tržištu. Treba napomenuti da se za obradu 1,6 miliona hektara, godišnje potroši preko 96 miliona litara dizela (od 60 do 100 litara dizela po hektaru).

Opšta je ocena da sektor poljoprivrede u globalu ipak nije imao značajnih gubitaka izazvanih pandemijom i vanrednim stanjem, a da su glavne i velike prepreke koje su sapinjale razvoj poljoprivrede pre pandemije, na žalost jednako aktuelne i u nadolazećem razdoblju. Kao primer možemo navesti trenutni problem sa sušnim periodom u Srbiji i potencijalnim gubicima u ratarstvu i voćarstvu, iako je potreba povećanja površina koje se navodnjavaju aktuelna u poslednjih nekoliko decenija, ali bez vidljivih i pomena vrednih pomaka.

<sup>43</sup> Izvor broja subjekata <https://www.trezor.gov.rs/src/services/rpg/>

## Transport<sup>44</sup>

Donesene antiepidemijske mere su bile srazmerne težini rizika koju (je) predstavlja(o) COVID-19 za posade teretnih vozila i za posade odnosno putnike putničkih vozila javnog i drugih prevoza koji se bave prevozom putnika. Nacionalni konvent ima dosta pozitivno mišljenje i o brzini i načinu sprovođenja mera u ovoj oblasti.

Najpre, tokom vanrednog stanja radovi na održavanju infrastrukture su redovno obavljani. Slično tome, ni radovi na izgradnji nove saobraćajne infrastrukture nisu prekidani.

Očekivano, tokom vanrednog stanja povećao se ili je u najmanju ruku održan već prethodno visok nivo teretnog saobraćaja koji dominira u odnosu na putnički. Prevoz robe vozovima odvijao se gotovo bez prekida i funkcionisao veoma dinamično kako u unutrašnjem saobraćaju tako i u međunarodnom. Teretnim vozovima na srpskim prugama tokom trajanja vanrednog stanja prevožene su sirovine neophodne domaćoj privredi za proizvodnju, proizvodi za potrebe stanovništva, kao i građevinski materijali i oprema za najveće i najznačajnije infrastrukturne projekte u Srbiji.<sup>45</sup> Kako "Srbija Kargo" tako i drugi privatni operateri nastavili su sa redovnim aktivnostima uprkos vanrednom stanju. Ipak, u domaćem teretnom saobraćaju (posebno u oblasti ekspres dostavljanja pošiljki) uočeno je zagušenje sa katkad ozbiljnim docnjama u pojedinačnoj dostavi paketa i zakazivanjem pozivnih centara, očito zbog iznenadnog povećanja obima i zahteva prevoza i dostave ekspres-poštom, što se postepeno odgušuje podizanjem broja zaposlenih kurira/prevoznika i instalacijom paketomata na određenim punktovima većih gradova. Tržišna inspekcija uglavnom je ostajala pasivna i nema na ovakve pojave, a iz resornog ministarstva je građanima sugerisano da pritužbe iznesu elektronskom poštom, iz čega proizlazi da tržišna inspekcija štiti samo građane koji su informatički pismeni i poseduju računare i Internet.

Na drugoj strani, pohvaljujemo brzu i efikasnu reakciju Vlade (koju su spremno dočekali i ispratili špediteri) u oblasti tranzitnog prevoza tereta kroz Srbiju u inostranstvo. Ekspresno je prilagođen način izdavanja dozvola za prevoz, digitalizovano je obaveštavanje o prispeću robe i time su smanjeni rizici širenja bolesti. Uspostavljen je mehanizam obavezne dužine zadržavanja na teritoriji Srbije i određene su crpne stanice za snabdevanje gorivom o čemu je Vlada izdala i informaciju. Smatramo, doduše, da je rok od 12 sati<sup>46</sup> za zadržavanje teretnih vozila na teritoriji Republike Srbije nehumano kratak jer ne uzima u obzir da se vozači koji pređu granicu i dok prelaze zapravo nalaze u budnom stanju odnosno ne dozvoljava im se da u dovoljno odmornom stanju pređu preko teritorije Srbije. Povrh toga, bilo bi neophodno odrediti isključiva mesta za zadržavanje (spavanje vozača) i omogućiti im da imaju osim vremena potrebnog za prelazak teritorije, snabdevanje gorivom (crpne stanice su bile uredno određene i o tome je postojala informacija na sajtu vlade<sup>47</sup>), još i jednu ili dve pauze od sat vremena plus bar jedan period za spavanje od minimum šest sati.

Sugerišemo, međutim, da u slučaju drugog talasa COVID-19 pandemije, treba tragati za merama kojima bi se moglo izbeći ponovno totalno zatvaranje javnog prevoza, a što je urađeno tokom vanrednog stanja. Kako je ova mera ipak povučena, posebno čudi naporedo doneta odluka da se dozvoli nastavak korišćenja taksi i limuzinskog prevoza. Jasno je da zbog veličine vozila, te usled upotrebe nekvalitetnih maski ili njihove dugotrajne upotrebe, u taksi i limuzinskom prevozu često nije bilo moguće obezbediti potreban nivo zaštite, kakav bi se možda mogao omogućiti u vozilima javnog prevoza kada bi se drastično racionirao broj putnika po vozilu. Koliki god nivo upotrebe javnog prevoza bio dozvoljen (usled oštrog ograničenja broja putnika, otvaranje svih prozora itd.), ovo bi predstavljalo veliko olakšanje za građane i domaćinstva koji nemaju nikakva prevozna sredstva u privatnom vlasništvu.

Osim toga, mišljenja smo da je neprihvatljivo da se vozila javnog prevoza daju na korišćenje isključivo kompanijama koje imaju potrebu dopremanja radne snage, sem ako rad tih firmi nije u strateškom interesu društva tokom vanrednog stanja. U suprotnom, ukoliko kompanije imaju potrebu za posebnim i garantovanim prevozom, trebalo je da ga obezbede o svom trošku ili makar participativno.

44 Ovaj segment izveštaja sačinjen je na osnovu priloga CEKOR-a

45 [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/zeleznice-srbije-tokom-vanrednog-stanja-4.363-teretna-voza\\_1120475.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/zeleznice-srbije-tokom-vanrednog-stanja-4.363-teretna-voza_1120475.html)

46 (<https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/3433233/ima-svega-roba-samo-stize-od-uvodjenjavanrednog-stanja-kroz-srbiju-proslo-vise-od-20000-kamiona>)

47 [https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/INFO%20SRB%20Tranzit\\_2.pdf](https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/INFO%20SRB%20Tranzit_2.pdf)

## Životna sredina<sup>48</sup>

Kada je reč o ekološkim aspektima vanrednog stanja, u delu u kome je došlo do smanjenja zagađenosti vazduha u većim gradovima, odušak je bio iznuđen i može se smatrati privremenom pozitivnom eksternalijom antiepidemijskih mera, sračunatih na ograničavanje kretanja.

Nažalost, naporedo je zapažena bezmalo potpuna inertnost državnih organa zaduženih za ekološki nadzor odnosno za inspekcije, čime su se stvorili uslovi da različiti operateri nekažnjeno i besplatno povećavaju svoje aktivnosti i sledstveno zagađenje životne sredine, praktično bez ikakve reakcije države. Ovo je posebno slučaj *a propos* sprovođenja velikih investicionih poslova u Kolubarskom basenu, odnosno u Lazarevcu, gde su se građani i civilno društvo obraćali nadležnim organima 29.02.2020. i potom ponovo 07.04.2020., nažalost bez reakcije bilo Inspektorata za životnu sredinu, bilo Rudarske inspekcije, a povodom nastavka radova na otvaranju polja E u Kolubarskom rudnom regionu, mimo ikakve procene uticaja zagađenja otpadnim vodama na život i zdravlje građana u selima oko ovog kopa. Osim toga, u velikom broju slučajeva građani i aktivisti su zabeležili da postrojenja rade bez filtera i dramatično zagađuju vazduh bez reakcije inspekcije, medija. Primećeno je povećano zagađenje vazduha u gradovima uprkos drastično smanjenom saobraćaju čime se još više naglašava potreba da se na nov i pošten način pristupi kako razmatranju uzroka zagađenja, uspostavljanja nove i pouzdanije mreže mernih mesta za celu teritoriju Srbije te da se pristupi izradi na nacionalnom i na lokalnim nivoima planova poboljšanja kvaliteta vazduha. Sve procedure oko izrade dve ključne strategije za usaglašavanje sa EU, naime Strategije borbe protiv klimatskih promena i Nacionalnog energetske-klimatskog plana (NECP), ali još i više za planiranje - na održiv i klimatski brižan način - najvažnijih elektroenergetskih projekata u zemlji, zaustavljene su, iako je bilo moguće organizovati video-konferencije. Radovi na istraživanju nafte i gasa u Vojvodini su nastavljeni u neposrednoj blizini naseljenih mesta i to većinom noću u vreme policijskog časa, pa CEKOR kao članica Nacionalnog konventa prima pritužbe građana koje su u obradi, a povodom ugrožavanja životne sredine, dostupnosti vode itd. S obzirom da se u vanrednim situacijama višestruko povećava količina opasnog otpada, tačnije infektivnog otpada (nastaje od pacijenata koji su zaraženi), Ministarstvo zaštite životne sredine je 15. aprila 2020. na svojoj internet stranici objavilo Uputstvo za postupanje sa infektivnim i medicinskim otpadom u toku epidemije virusa COVID-19 (sa informacijom o kapacitetima za tretman)<sup>49</sup>, gde se navodi kako postupati sa tim tokom otpada i gde su pobrojani kapaciteti u Srbiji i mogućnosti za njihov tretman. Ministarstvo je konstatovalo da u Republici Srbiji postoje uslovi za bezbedno upravljanje medicinskim i infektivnim opasnim otpadom, a u skladu sa relevantnim propisima, po prognozi usporenog razvoja epidemije.



48 Ovaj segment izveštaja napisan je na osnovu priloga Radne grupe za poglavlje 27 (CEKOR)

49 <https://www.ekologija.gov.rs/uputstvo-za-postupanje-sa-infektivnim-i-medicinskim-otpadom-u-toku-epidemije-virusa-covid-19-sa-informacijom-o-kapacitetima-za-tretman/?fbclid=IwAR1KwN3KRPeondJKw1gXsVLeCM5XgfO2FTrwdBLoP-nWsuNGX-rOhWk17zzl>

Postupanje sa medicinskim otpadom nastalim u zdravstvenim ustanovama uređeno je odredbama Zakona o upravljanju otpadom, Pravilnikom o upravljanju medicinskim otpadom i Pravilnikom o upravljanju farmaceutskim otpadom. Ove odredbe kažu da je proizvođač otpada u obavezi da taj otpad preda operateru koji ima dozvolu od nadležnog organa za dalji tretman tog otpada. Sav otpad koji nastaje od pacijenata koji su zaraženi koronavirusom je infektivni medicinski otpad, odnosno opasan otpad, te se kao takav mora tretirati pre odlaganja (sterilisati i samleti).

U Uputstvu Ministarstva navedeno je da otpad od COVID-19 ne spada u grupu A infektivnih materija, što praktično znači da se vodi kao i sav ostali medicinski otpad, međutim uz dodatni oprez prilikom pakovanja, skladištenja, sakupljanja, transporta i tretmana. Po ovom Uputstvu, otpad iz zdravstvenih ustanova u kojima se leče zaraženi virusom COVID-19 ne sme se unositi u druge zdravstvene ustanove. Ovde se postavlja pitanje šta je sa sajmovima i sličnim privremenim bolnicama gde su takođe smeštene osobe zaražene ovim virusom, kako je ovde organizovano bezbedno rukovanje ovim otpadom?

U Srbiji ukupno ima 121 uređaja u državnim ustanovama kojima se ovaj otpad može tretirati na licu mesta, a takođe postoji i 1 privatni operater u Zrenjaninu (kompanija Remondis Medison). U skladu sa preporukama Svetske zdravstvene organizacije, infektivni medicinski otpad koji nastaje od pacijenata koji imaju COVID-19 treba da se tretira u autoklavima, postupkom sterilizacije na 121 i više stepeni celzijusa sa ciklusom od 60 minuta, pod pritiskom, nakon čega se obavezno drobi pre odlaganja na deponiju.

Kada je reč o otpadu iz domaćinstva, u uslovima kada imamo i pacijente u kućnoj izolaciji, niko od nadležnih nije dao preporuke ili uputstvo kako postupati sa infektivnim otpadom. Ovo nažalost znači da taj otpad završava na legalnim i ilegalnim deponijama kontaminirajući sav drugi otpad koji se tamo odlaže, što može ugroziti svako lice koje pokuša iz tog otpada izvući neke sekundarne sirovine.

Po sprovedenoj anketi udruženja Ambasadori održivog razvoja, 93,9% ispitanika odgovorilo je da ne postoje posebno označeni kontejneri u lokalnim zajednicama za odlaganje potencijalno kontaminiranog otpada,<sup>50</sup> što je vrlo problematično. Kućni opasan otpad je svakako nerešen problem, uprkos Zakonu o upravljanju otpadom, jer je tako lakše lokalnim samoupravama koje su nadležne za komunalne usluge i jer ih niko zbog toga ne sankcioniše.

Zaključak: nema dovoljno informacija kako se odlaže i tretira otpad iz medicinskih ustanova, posebno opasan otpad; razdvajanje otpada na mestu nastanka je i dalje na vrlo niskom nivou u svim lokalnim zajednicama dok se bezbedno zbrinjavanje kućnog opasnog otpada uopšte ne vrši.

Ovo je svakako vrlo važno pitanje koje ćemo pratiti i za koje ćemo raditi preporuke u okviru radne grupe za Poglavlje 27.

## Informatičko društvo i mediji<sup>51</sup>

Ekonomske mere Vlade (uredbe) za vreme pandemije nisu se direktno odnosile na IKT sektor, ali svi delovi Informacionog sektora pretrpeli su značajne štete od pandemije o čemu će se posebno govoriti u sledećem poglavlju.

Za vreme vanrednog stanja nije bila moguća primena Zakona o porezu na dohodak građana i u okviru njega *Testa samostalnosti paušalaca*. Zato Društvo za informatiku Srbije, Savez malih preduzeća i druge stručne asocijacije predlažu da se primena "Testa samostalnosti" odloži do kraja 2020. godine. Ovo je neophodno jer treba ispitati zašto je tokom primene Zakona došlo do opadanja broja IT paušalaca, a za vreme vanrednog stanja nije bilo moguće obavljati testiranje.

50 <http://ambassadors-env.com/blog/2020/03/28/aor-e-kampanja-pozornosti-u-uslovima-vanrednog-stanja-zbog-covid19-virusa-treba-sa-otpadom-bezbedno-i-pravilno-postupati/>

51 Ovaj segment monitoring izveštaja napisan je na osnovu priloga Radne grupe Nacionalnog konventa za pregovaračko poglavlje 10 (DIS)

Što se ekonomskog stanja IT sektora za vreme pandemije tiče, svi delovi IKT sektora pretrpeli su veliku štetu. Inicijativa *Digitalna Srbija* organizovala je Anketu o posledicama pandemije na informatički sektor, odnosno digitalnu privredu. U anketu se do sada uključilo oko 300 IT kompanija, preduzeća u zametku i slobodnjaka. Ukupni rezultati Ankete su objavljeni na sajtu [www.ids.rs](http://www.ids.rs). Neka najznačajnija zapažanja iz Ankete su:

- Polovina digitalnih kompanija pretrpela je pad prihoda do 30%, a dve trećine firmi u zametku i slobodnjaka imalo je pad prodaje do 60%
- Dve trećine IT kompanija misli da će se situacija dodatno pogoršavati
- 90% IT poslodavaca ne planira otpuštanja, ali 40% planira smanjivanje plata
- 10% IT kompanija oseća pozitivne efekte, jer beleže povećanu tražnju za IKT uređajima i vlastitim uslugama
- 25% IT kompanija već radi IT rešenja za probleme koje je izazvao COVID 19

Domaće IT kompanije trenutno su više pogođene od stranih, a deo razloga je u tome što su strane kompanije uglavnom veće i imaju pristojne zalihe novca kojim mogu da amortizuju posledice krize

- Svaka deseta IT kompanija izražava bojazan da će zbog efekata izazvanih COVID 19 virusom morati da zatvori ili preusmeri svoje poslovanje
- Povećana je tražnja za IT stručnjacima zbog potreba kompanija da brzo oporave svoje informacione sisteme, uvedu nove aplikacije i unaprede stepen digitalizacije poslovanja

Prikazani podaci pokazuju da su IT kompanije pretrpele značajne štete od pandemije i da im predstoje dinamične aktivnosti na obećavajućem oporavku.

Napokon, ako se osvrnemo na specifičnu opštedruštvenu ulogu IKT sektora za vreme vanrednog stanja, nedvosmisleno se pokazalo da kompanije iz svih sektora, koje su u većoj meri digitalizovale svoje poslovanje, trpe manje štete i spremnije su za obnovu poslovanja i nove poslovne izazove i u vreme pandemije. One manje zavise od živog rada i lakše prilagođavaju proizvodnju novim uslovima. Očekuje se da će, poučene ovim iskustvom, i druge kompanije intenzivirati procese digitalizacije poslovanja. To će doprineti porastu tražnje za računarima i drugom informatičarskom opremom, te odgovarajućim softverom i srodnim IT uslugama. Naime, veliki broj kompanija će morati da menja i svoj aplikativni softver ili čak da naruči softver za nove poslovne operacije da bi se prilagodile novim potrebama i uslovima poslovanja. To će uvećati poslove IT kompanija koje proizvode softver.

Najveći problem za domaći IT sektor će biti to, što će neki korisnici njegovih usluga prestati da rade, a u posebno teškom položaju biće IT kompanije koje su poslovale s klijentima iz ugostiteljstva, turizma, saobraćaja i još nekih delatnosti čije je poslovanje trenutno veoma ugroženo. Ipak, procenjuje se da će zbog ovoga biti oštećen manji broj IT kompanija, pa će IT sektor u celini biti jedan od nosilaca oporavka i modernizacije celokupne privrede i javnih službi.

U pogledu ukupnog doprinosa IT sektora za vreme vanrednog stanja, pokazalo se u stvari da su IT sektor i otud proizašla rešenja i razvijeniji i vitalniji nego što se pretpostavljalo. Primer za to su škole i fakulteti koji su sledećeg dana po objavljivanju vanrednog stanja nastavili rad uz pomoć TV prenosa i interneta. Veliki deo kupovina i plaćanja prenet je na internet. Internet je uostalom postao i vodeća infrastruktura za informisanje. Elektronski recepti su desetina hiljada ljudi oslobodili obaveze odlaska kod lekara. Većina osnovnih evidencija o građanima integrisana je u okviru desetina servisa eUprave i građani u sve većem broju slučajeva ne moraju da idu na šaltere. Na primer, za upis u osnovnu školu građani ne treba da donose nikakve dokumente, jer će ih škole obezbediti preko eUprave (izvod iz matične knjige rođenih, prijava prebivališta...). Tamo gde je tehnološki proces to omogućavao, mnoge kompanije su prešle na „rad od kuće“. Ovim je sprečen prekid poslovanja i nastanak velikih šteta. Istovremeno, povećana je zdravstvena bezbednost radnika, smanjeni su režijski troškovi u kompanijama i obezbeđeno je više slobodnog vremena za zaposlene. Rad na daljinu je uveden kao alternativa prekidu poslovanja, ali se sve više za neke, pokazuje i kao moguć način aktivnosti posle pandemije.

Sa druge strane, i pored velikog porasta internet saobraćaja, mreža je ostala vrlo funkcionalna i stabilna, iako na granici svojih tehničkih mogućnosti, pa se zato nakon vanrednog stanja očekuje intenzivan rad na njenom daljem razvoju.

Nedavno je na poziv Fonda za inovacije, za samo nekoliko dana, pristiglo oko 300 inicijativa za inovacije i razne vidove primene visokih tehnologija u borbi protiv pandemije. Izabrano je dvanaest rešenja čiju izradu finansira država. Neke od tih inovacija su: UV sterilizator, kabina za dezinfekciju, IT platforma za brzu razmenu poruka kroz medicinske sisteme u kriznim situacijama, zaštitna maska sa izmenjivim filterom, prenosivi ozonizatori za brzu i bezbednu dezinfekciju objekata od kritičnog značaja. Na sajtu [www.digitalnasolidarnost.gov.rs](http://www.digitalnasolidarnost.gov.rs) dati su i linkovi za oko 100 besplatnih digitalnih platformi koje omogućavaju učenje na daljinu, čitanje knjiga, gledanje filmova, rad na daljinu itd. Ovo su ponudile organizacije kao što su: Super škola, Petlja, Telekom, Beogradska filharmonija, Narodna biblioteka Srbije, Majkrosoft, Jugoslovenska kinoteka, Narodni muzej, IT4Biz i drugi.

Zabrana kretanja i potreba za ograničenjem okupljanja podstakle su i primenu softvera za održavanje skupova na daljinu. Ovih dana se sve češće održavaju i ovakvi poslovni sastanci i predavanja uz primenu platformi: ZOOM, Webix, Go To Meeting i drugi. Na ovaj način se podržavaju poslovne i stručne aktivnosti i radi se na mnogo racionalniji način. Uvereni smo da će se softveri za skupove na daljinu često koristiti i nakon ukidanja vanrednog stanja.

Međutim, Društvo za informatiku ukazuje i na niz negativnih IT pojava koje su intenzivirane tokom pandemije: ugrožavanje privatnosti građana, širenje lažnih vesti preko društvenih mreža, otuđivanje ljudi, porast sajber kriminala, zavisnost od interneta i mobilnih telefona i tome slično. Reč je o pojavama koje zahtevaju efikasnije mere stručnih asocijacija i države jer ugrožavaju ukupne korisne efekte informatizacije.

Ukupno gledano, IKT sektor je tokom vanrednog stanja pružio veliki doprinos ublažavanju tegoba koje je izazvala pandemija.

Na kraju, postavlja se i pitanje šta domaći IKT sektor očekuje i šta je potrebno bez odlaganja preduzeti? Digitalna privreda i IKT sektor računaju s tim da će imati vrlo važnu ulogu u budućem ekonomskom oporavku i razvoju Srbije. Mnogi poslovi i aktivnosti se više neće obavljati na stari način i IKT sektor će u tome imati mnogo poslova i inicijativa.

Sam IKT sektor će pretrpeti različite posledice i mora proći kroz sopstvenu transformaciju za šta su mu potrebna sredstva, kadrovi i vreme.

Predstavnici IKT sektora očekuju pomoć države u vidu smanjenja poreza i doprinosa za zaposlene i većih državnih investicija u digitalizaciju poslovanja. Vlada i nadležna ministarstva treba da predlože odgovarajuće podsticajne mere. Očekuje se porast interesovanja privrede i društvenih službi za digitalizaciju poslovanja u cilju obnove i modernizacije rada. Potrebno je predvideti šire mere za edukaciju i finansijske podsticaje za digitalizaciju poslovanja u privredi i društvenim službama. Privredna komora Srbije ima ulogu koordinatora, ali i organizatora masovnijeg procesa digitalizacije poslovanja. Potrebno je dodatno ubrzati proces razvoja elektronskih komunikacija kako bi se podržao dalji ubrzani razvoj poslovanja preko interneta i mobilnih aplikacija. Telekomunikacioni operatori treba da inoviraju svoje razvojne planove saglasno aktuelnim potrebama. Da ponovimo, od Ministarstva finansija očekuje se odlaganje primene Testa samostalnosti za paušalce. Radna grupa NKEU za poglavlje 10 je 28. aprila 2020. razmatrala „Monitoring stanja i rada institucija i primena mera Vlade tokom krize izazvane pandemijom“. Uočeni su problemi vezani za: nepostojanje integralnog informacionog sistema u zdravstvu, pojave ugrožavanja zaštite ličnih podataka, širenja lažnih vesti, nedonošenje novog Zakona o elektronskim komunikacijama i drugo. Zapažanja su prenetna nadležnim organima i organizacijama.

## Javne nabavke u doba vanrednog stanja ili vanredno stanje u javnim nabavkama?<sup>52</sup>

Proglašenje vanrednog stanja zbog pandemije utiče na sprovođenje javnih nabavki na dva načina. Neke nabavke koje bi se redovno sprovodile se odlažu ili obustavljaju; druge, koje su postale neophodne radi suzbijanja bolesti, se vrše. Pri svemu tome, vanredno stanje ne predstavlja pravni osnov da se Zakon o javnim nabavkama suspenduje. Naprotiv, trebalo bi da se primenjuju pravila koja taj zakon propisuje za ovakve situacije, ali i da građani dobiju što više proverljivih informacija. Cilj transparentnosti je jačanje poverenja između vlasti i građana, što je najvažnije u doba kada od njihove saradnje zavisi uspešnost suzbijanja epidemije.

Otvoreni postupak javnih nabavki je pravilo, ali aktuelni Zakon, koji će biti na snazi do 01.07.2020. dopušta da se od tog pravila odstupi u nizu slučajeva. Jedan od njih je propisan u Članu 36, st. 1, gde se kaže da naručilac može da sprovede „pregovarački postupak“ ako „zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane vanrednim okolnostima ili nepredviđenim događajima, čije nastupanje ne zavisi od volje naručioca i koje nisu s njim u vezi“, ne bi mogao da sprovede tender. Uprava za javne nabavke (UJN) daje mišljenje o opravdanosti, ali naručilac može da pokrene postupak bez čekanja. Ako je moguće, naručilac i kod ovih nabavki teži da obezbedi konkurenciju, tako što će pozvati više ponuđača, vodi računa da ugovorena cena ne bude veća od uporedive tržišne i proverava kvalitet isporuke. Bitno je istaći da i za ove nabavke javne institucije moraju da obelodane šta im je potrebno u svima dostupnoj konkursnoj dokumentaciji. Takođe, moraju da objave na državnom Portalu javnih nabavki i svom sajtu dokumente o započetom i okončanom postupku, kao i kod „običnih“ javnih nabavki. Razlika se ogleda u bitno kraćim rokovima. Zahvaljujući transparentnosti, za posao može da konkuriše i firma koja nije neposredno pozvana, a zainteresovana javnost ima jednaku mogućnost da prati kako su utrošena javna sredstva kao i kod bilo koje druge javne nabavke.

Tako je Ministarstvo zdravlja, u pregovaračkom postupku, za samo sedam dana, od 11. do 18. marta 2020. nabavilo 15 potrebnih respiratora, plativši za njih, i pored hitnosti, oko 30% manje nego što su inicijalno bili spremni da izdvoje<sup>53</sup>. Transparentnost ove javne nabavke omogućila je medijima da postave logična pitanja o spremnosti našeg javnog zdravstva da se suoči sa izazovima epidemije. Na ta logična pitanja stigli su kontradiktorni odgovori. Građani su prvo od predsednice Vlade obavesteni da informacija o postojećem broju respiratora predstavlja „državnu tajnu“ i da je tako „svuda u svetu“, ali da respiratora „ima dovoljno“ i da se nabavka (ovih 15) sprovodi „da bismo bili 200% sigurni“. Iste večeri, predsednik Republike je otkrio navodnu državnu tajnu, saopštivši da respiratora ima 1008, i da je to tri puta više nego pre 12 godina, kada je vladala prethodna pandemija gripa (i prethodna politička garnitura). Međutim, uskoro su usledila obaveštenja o tome da respiratore i dalje nabavljamo, ali da se to čini „na polu-crno“ i da je predsednik obezbedio kupovinu 2200 tih uređaja. Time su poslate dve loše poruke – prva, da prethodne, umirujuće informacije, nisu bile tačne ili potpune. Za tim nije bilo potrebe, jer se u kriznim vremenima situacija brzo menja i građani bi sigurno razumeli i prihvatili da im je jasno rečeno da nova procena stručnog tima nalaže da se nabavi veći broj respiratora. Druga loša poruka je stvaranje utiska sa najvišeg mesta da državni organi čine nešto nezakonito. Pri svemu tome, informacije o novim nabavkama nisu bile ni na koji način proverljive – o njima nema traga ni na portalu javnih nabavki, ni na sajtovima državnih organa<sup>54</sup>.

Da li stoga i kada može da se nabavlja bez bilo kog postupka? Usled te neproverljivosti za sada nije moguće reći da li je zaista bilo nekih nezakonitosti u nabavkama medicinskih sredstava. Međutim, gotovo je izvesno da nikakvo kršenje zakona nije bilo potrebno, pa ga, sasvim moguće, nije ni bilo. Naime, sam Zakon o javnim nabavkama, u Članu 7, st. 1. t. 3, omogućava državnim organima da nabavljaju *bez primene propisanih procedura* ono što je potrebno za *obezbeđivanje osnovnih životnih uslova* „u slučajevima elementarnih nepogoda čije posledice ugrožavaju živote ili zdravlje ljudi ili životnu sredinu“. Zarazne bolesti jesu elementarna nepogoda, pa nabavka onog što u takvim situacijama treba da sačuva nečiji život (npr. lek, zaštitna oprema, medicinski uređaj) potpada pod taj izuzetak. To što se Zakon ne primenjuje omogućava još bržu reakciju – umesto da nabavka, u pregovaračkom postupku, traje oko nedelju dana, ona se može sprovesti čim se nađe dobavljač. Država tada može da kupuje od pojedinca ili firme koja inače ne ispunjava uslove (duguje porez, direktor preduzeća je bio osuđen za krivično delo, prodavac nije registrovan za određenu delatnost). Naručilac ne mora

52 Ovde uz njegovu saglasnost *in integrum* prenosimo najnoviji tekst Nemanje Nenadića (2020.), originalno napisan za *Otvorena vrata pravosuđa*. Nenadić je programski direktor NVO Transparentnost Srbija, inače članice Nacionalnog konventa o EU.

53 <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/DodelaUgovora.aspx?idd=2693846&idp=2682116&vz=2>

54 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/11229-nabavka-respiratora-nedostajuce-informacije>



da izrađuje konkursnu dokumentaciju, niti da odmah objavi informacije o sprovođenju nabavke, ne mora tražiti sredstvo obezbeđenja za izvršenje ugovora itd. Drugim rečima, teško je zamisliti bilo koji razlog zbog kojeg bi postojala potreba da država nešto nabavlja protivno propisima – ako je nešto neophodno za zaštitu života i zdravlja, kupuje se od onog ko može da proda neophodnu robu i pod uslovima koje diktira prodavac. Novac za takve kupovine, pošto trošak nije mogao da bude planiran, obezbeđuju se odricanjem od onih nabavki koje trenutno nisu neophodne. Ako to nije dovoljno, koristi se budžetska rezerva.

Kako u svemu tome ipak obezbediti transparentnost? To što ne moraju da se sprovedu uobičajene procedure, ne oslobađa državne organe odgovornosti da poštuju načela javnih nabavki, u meri u kojoj je to moguće. Jedno od tih načela je transparentnost. Ako već nije propisana obaveza da se ove nabavke objave u momentu sprovođenja, ne znači da one moraju biti potpuno tajne. Ni jedan od objavljenih akata Vlade tokom vanrednog stanja nije propisao takvu tajnost. Uredba kojom su ograničena ustavna prava građana tokom vanrednog stanja nije suspendovala „pravo na obaveštenost“, a nije (niti bi mogla) da suspenduje važenje Zakona o javnim nabavkama<sup>55</sup>. Ono što se verovatno u praksi dešava, ali je nemoguće proveriti, jeste da je nekim od neobjavljenih zaključaka Vlade određena poverljivost dokumenata o konkretnim postupcima nabavke. Pošto se nivo tajnosti uvek određuje prema svrsi zaštite, *trebalo je već tada*, a ne tek nakon isteka vanrednog stanja<sup>56</sup>, *objavljivati sve ono što ne može da ugrozi javni interes*. Na primer, pošto su predstavnici države već obnarodovali da su kupljeni respiratori, zaštitne maske, sirovine za proizvodnju lekova i drugo, očigledno nema opravdanog razloga da već sada ne objave informacije o tome koliko čega je kupljeno i koliko je za to plaćeno. Ukoliko postoji razlog da se u ovom trenutku ne saopšte informacije o dobavljačima, posrednicima i mestu isporuke, na primer, zbog zaštite njihovog interesa ili tekućih pregovora, to se može ostaviti za kasnije.

Čemu bi služilo objavljivanje podataka? Jednako bi bilo značajno i korisno da građani od svoje države čuju u kojoj meri su sprovedene nabavke omogućile da se zaštiti život i zdravlje stanovništva, a šta još nedostaje našem zdravstvenom sistemu. Nedostatak informacija može da stvori uznemirenje, a tajnovitost sumnju. S druge strane, jasno prikazivanje stanja stvari podstaklo bi građane da imaju poverenje u poteze vlasti ali i da se sami odgovornije ponašaju i tako pomognu napore lekara. Drugim rečima, primarni *cilj transparentnosti* u ovom trenutku nije ničija sumnja da je neko „hteo da ukrade novac preko respiratora“, već *jačanje poverenja između građana i vlasti*.

Kao što je već pisano<sup>57</sup>, neke od hitnih nabavki Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje su bile započete u pregovaračkom postupku (32 hiljade maski sa filterom, skoro 33 hiljade jednokratnih kombinezona itd.) ali su obustavljene bez objašnjenja razloga, uz pozivanje na (neobjavljeni) zaključak Vlade. O razlozima se zato može samo nagađati. Umesto toga, trebalo bi ih saopštiti – na primer, ukoliko je kupovina u međuvremenu dogovorena kao vid međudržavne saradnje, ili ako su sredstva obezbeđena donacijama.

Zanimljivo je i to da novi Zakon o javnim nabavkama<sup>58</sup>, koji će kako stoje stvari biti u primeni od 01.07.2020, uopšte ne predviđa mogućnost da se hitne nabavke zbog elementarnih nepogoda sprovedu bez primene procedura i objavljivanja. Na takve slučajeve bi se mogao primeniti jedino, gore opisani, pregovarački postupak<sup>59</sup>. Ovaj zakon je inače usvojen na predlog aktuelne Vlade i zasnovan je na važećim pravilima Evropske unije.

Kada je reč o primerima odlaganja nabavki koje nisu hitne bez kriterijuma, doista, pored nabavki koje su postale hitne, ima i onih koje su bile planirane, ali koje u datom trenutku nisu neophodne, te bi se planirana sredstva mogla iskoristiti za nešto što jeste prioritet. Opšta pravila u tom pogledu nisu propisana, tako da odluke donose sami naručioci, ali je moguće da u tom pogledu postupaju i po nekim preporukama ili instrukcijama koje nisu objavljene. Uredbom koja je doneta još 20.3.2020.<sup>60</sup> propisano je da se za vreme vanrednog stanja, odlukom Vlade, bez ograničenja mogu preusmeravati aprijacije predviđene za drugu namenu u tekuću budžetsku rezervu, pod uslovom da se to čini radi ublažavanja posledica zaraze. Tako je, na primer, Fondu zdravstvenog osiguranja 31.3.2020. bilo preneto 9,5 milijardi dinara koji su prvobitno bili planirani za

55 <https://www.propisi.net/propisi-doneti-povodom-vanrednog-stanja-covid-19/>

56 <https://beta.rs/covid-19/125954-brnabic-kako-se-nabavljaju-respiratori-gradjanima-cemo-poloziti-racune-posle-vanrednog-stanja>

57 <https://www.cins.rs/medicinska-oprema-i-rfzo-tajni-zakljucak-vlade-i-nevidljive-nabavke/>

58 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/91/1>

59 Slučajevi kada se Zakon ne primenjuje su propisani u članovima 11. do 13., a pregovarački postupak u članu 61.

60 UREDBA o korišćenju finansijskih sredstava budžeta Republike Srbije za vreme vanrednog stanja nastalog usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 “Službeni glasnik RS”, broj 38 od 20. marta 2020.

infrastrukturne radove Ministarstva građevinarstva. Međutim, *ne postoji opšta obaveza preispitivanja potrebe za planiranim javnim nabavkama*, a upitno je u kojoj meri i na koji način se ono u praksi vrši. Ilustrativan je u tom pogledu slučaj Ministarstva odbrane, koji je zadobio veliku pažnju javnosti<sup>61</sup>, i pored toga što je, po svemu sudeći, reč o nabavci vrednosti manjoj od 500 hiljada dinara. Naime, predmet traženih usluga je bio definisan kao „ispitivanje rejtinga ministra“, što bi se teško moglo opravdati bez obzira na vanrednu situaciju. Argumenti za sprovođenje tog postupka bili su da je „nabavka planirana“, da se to čini godinama unazad i da „isto rade“ i druga ministarstva. Iz toga se vidi da nije postojala opšta politika preispitivanja potreba za javnim nabavkama u doba krize.

Najzad, bilo da je sprovođenje javnih nabavki neophodno ili ne, naručioci se suočavaju sa izazovima koji ranije nisu postojali, a za sporna pitanja nema jedinstvenog odgovora. Uprava za javne nabavke je devet dana po proglašenju vanrednog stanja obznanila obaveštenje<sup>62</sup> u kojem se ističe da i dalje važe obaveze iz Zakona, „uključujući i rokove za podnošenje ponuda, postupak javnog otvaranja ponuda, vršenje uvida u dokumentaciju o sprovedenom postupku od strane zainteresovanih ponuđača i dr.“ Onima koji ne mogu da nastave sa sprovođenjem pokrenutih postupaka u skladu sa Zakonom, ukazano je na to da nabavku mogu da obustave (Član 109, st. 2), bilo da to čine zato što je „prestala potreba“ ili zato što ne mogu da okončaju nabavku iz drugog razloga. Organizacija Transparentnost Srbija je utvrdila da je tokom prvog meseca vanrednog stanja obustava korišćena više nego inače, ali da povećanje nije drastično. Naime, od 16. marta do 15. aprila 2020. godine obustavljene su 822 javne nabavke, a u istom periodu godinu dana ranije njih 638. Uprava je takođe preporučila da se novi postupci ne pokreću dok se za to „ne steknu uslovi“. Pored toga, UJN je skrenula pažnju naručiocima i na to da treba da vode računa i o mogućnostima druge ugovorne strane da izvrši ugovor. Unošenje odgovarajućih odredbi o poslovanju u vreme vanrednog stanja u konkursnu dokumentaciju bi se moglo kasnije pokazati kao potrebno zbog primene pravila o odgovornosti za neodgovarajuće izvršenje i naplate sredstava obezbeđenja.

U kontekstu potrebe za fizičkim distanciranjem, mogu se javiti razne teškoće za sprovođenje postupka nabavki. Iako je rad u većini javnih institucija organizovan po principu dežurstava i rada od kuće, tako da je priprema dokumentacije moguća, postoje radnje koje se ne mogu izvršiti na taj način, poput javnog otvaranja ponuda. Tako, epidemija ne može biti valjan zakonski osnov da se predstavnicima zainteresovanih lica uskrati pravo da neposredno prisustvuju i pregledaju dokumentaciju podnetu u štampanom obliku, a to bi se moglo kositi sa pravilima o ograničenom okupljanju i kretanju građana.

Sa teškoćama se suočavaju i dobavljači, kako po postojećim, tako i novim ugovorima o javnim nabavkama. Ako kasne zbog nastupanja vanrednih okolnosti, oni zbog toga ne mogu snositi krivicu. Otežani uslovi poslovanja u doba vanrednog stanja mogu dodatno smanjiti konkurenciju i biti razlog da se tržišna cena dobara, radova i usluga naglo poveća. To je razlog više da naručioci odlože sprovođenje. S druge strane, možda ima i situacija gde tržišni poremećaj može da ima suprotan efekat, pa da firme, zbog manjka posla ponude svoje usluge bitno jeftinije. To bi bio razlog da naručilac iskoristi priliku i da upravo sada sprovede nabavku.

Međutim, ni jedan propis donet zbog vanrednog stanja ne pruža valjan pravni osnov da država prestane da izmiruje svoje obaveze za one poslove koji su već izvršeni, kao što se navodno dogodilo u Gradu Beogradu.<sup>63</sup> Zbog takvih poteza, ukoliko bude tužbi, na kraju bi bilo plaćeno još više novca iz budžeta. Pored toga, ako su izjave citiranih privrednika tačne, to bi bilo i apsurdno, jer se istovremeno sa neplaćanjem obavljenog posla iz državnog budžeta izdvaja nekoliko milijardi evra<sup>64</sup> - kao pomoć privredi.

61 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11214-merenje-rejtinga-ministra-u-vreme-vanrednog-stanja>

62 [http://www.ujn.gov.rs/vesti/obavestjenje-u-vezi-sa-sprovođenjem-postupaka-javnih-nabavki-u-toku-vanrednog-stanja/?sr\\_pismo=lat](http://www.ujn.gov.rs/vesti/obavestjenje-u-vezi-sa-sprovođenjem-postupaka-javnih-nabavki-u-toku-vanrednog-stanja/?sr_pismo=lat)

63 <https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=Drzava-moli-privatnike-da-ne-daju-otkaze-a-Beograd-odlucio-da-im-ne-placa-dugovanja--619>

64 <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/mali-dve-milijarde-evra-kredita-dostupno-privrednicima-i-26-milijardi-dinara-poljoprivrednicima/>

## Bibliografija:

1. Concurrences (2020), *Eksplatacione zloupotrebe, prekomerne cene i COVID-19: Mere preduzete od strane EU i nacionalnih institucija za zaštitu konkurencije*. (dostupno na: <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/exploitative-abuses-price-gouging-covid-19-the-cases-pursued-by-eu-and-national-en>)
2. Fiskalni savet (2020a). *Ocena antikriznog programa ekonomskih mera*, Fiskalni savet, 8. april 2020. godine.
3. Fiskalni savet (2020b). *Ocena Vladine uredbe o rebalansu budžeta za 2020. godinu*, Fiskalni savet, 28. april 2020. godine.
4. Fond za razvoj: <https://fondzarazvoj.gov.rs/cir/spisak-odobrenih-odbijenih-zahteva>
5. MMF (2020). *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*.
6. Malović, M. (2020), „Makroekonomske implikacije javnih politika u pandemijom izazvanoj krizi“, na recenziji, *mimeo*.
7. Ministarstvo finansija RS: <https://www.mfin.gov.rs/vrsta-aktivnosti/vesti/>
8. Ministarstvo privrede RS: <https://privreda.gov.rs/program-ekonomskih-mera-za-smanjivanje-negativnih-efekata-prouzrokovanih-pandemijom-virusa-kovid-19-i-podrsku-privredi-srbije/>
9. Nacionalna služba za zapošljavanje. *Izveštaj o aktivnostima Nacionalne službe za zapošljavanje u periodu vanrednog stanja od 16.03.2020. do 06.05.2020.* <http://www.nsz.gov.rs/live/info/saopstenja>
10. NALED (2020a). *COVID-19: odgovor Evrope. Upporedna analiza mera za podršku privredi i očuvanje radnih mesta*.
11. NALED (2020b). *COVID-19 uticaj na privredu i lokalne zajednice: Percepcija predstavnika privatnog, javnog i civilnog sektora*.
12. Narodna banka RS: <https://www.nbs.rs/internet/latinica/15/Covid19/index.html>
13. Narodna banka RS: Program ekonomskih mera za podršku privredi Srbije i smanjivanje negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom virusa Kovid-19. [https://www.nbs.rs/internet/latinica/15/Covid19/Covid19\\_3.html](https://www.nbs.rs/internet/latinica/15/Covid19/Covid19_3.html)
14. Nenadić, N. (2020), „Javne nabavke u doba vanrednog stanja ili vanredno stanje u javnim nabavkama“, Otvorena vrata pravosuđa, [https://otvorenavratapravosudja.rs teme/krivicno-pravo/javne-nabavke-u-doba-vanrednog-stanja-ili-vanredno-stanje-u-javnim-nabavkama#\\_ftnref1](https://otvorenavratapravosudja.rs teme/krivicno-pravo/javne-nabavke-u-doba-vanrednog-stanja-ili-vanredno-stanje-u-javnim-nabavkama#_ftnref1) april, *mimeo*.
15. Obradović, M. (2020), „Houston We have a Problem...- Kako sprečiti krah srpske privrede usled globalne krize izazvane pandemijom koronavirusa“, CEP, Beograd, mart.
16. Odluka o ograničavanju visine cena i marži osnovnih životnih namirnica i zaštitne opreme (“Sl. glasnik RS”, br. 35/2020, 55/2020 i 57/2020)
17. Otvoren kontakt centar za prijavljivanje nezakonitosti u vreme pandemije COVID-19. (dostupno na: <https://www.naled.rs/covid19-otvoren-kontakt-centar-za-prijavljivanje-nezakonitosti-u-vreme-pandemije-covid-19-3429>)
18. PKS & USAID (2020). *Zajedno kroz krizu*, *mimeo*
19. Saopštenje ECN o implementaciji zakona o zaštiti konkurencije za vreme Korona krize (dostupno na: [https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003\\_joint-statement\\_ecn\\_corona-crisis.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf))
20. STO (2020), „COVID-19: Trade and Trade-Related Measures“, Ženeva, <https://www.wto.org>.
21. Svetska banka (2020). *Ekonomski i socijalni uticaj COVID-19. Izgled za Zapadni Balkan*.
22. Udovički, K. (2020). *Komentar na usvojene i najavljene ekonomske mere za ublažavanje posledica kovid-krize*. <https://ceves.org.rs/category/news/?lang=SR>
23. Uredba o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima u privatnom sektoru i novčanoj pomoći građanima u cilju ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled bolesti COVID-19, Službeni glasnik RS, broj 54 od 10. aprila 2020.
24. Uredba o postupku za izdavanje dužničkih hartija od vrednosti. Službeni glasnik RS, broj 54 od 10. aprila 2020. Službeni glasnik RS, broj 54 od 10. aprila 2020.
25. Uredba o utvrđivanju Programa finansijske podrške privrednim subjektima za održavanje likvidnosti i obrtna sredstva u otežanim ekonomskim uslovima usled pandemije COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2. Službeni glasnik RS, broj 54 od 10. aprila 2020.



Nacionalni konvent  
o Evropskoj uniji



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Ovaj projekat finansira  
Evropska unija



#EY  
3A TEBE

Ova publikacija je finansirana sredstvima Evropske unije i sufinansirana sredstvima Fondacije za otvoreno društvo Srbija. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovoran Nacionalni konvent o Evropskoj uniji i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo Srbija.



NKEUSrbija



@NKEUSrbija



NKEU Srbija

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Rajičeva 1, 11000 Beograd, Republika Srbija  
Tel. +381 11 4285 645, [office@eukonvent.org](mailto:office@eukonvent.org)