

## FAKTORI KOJI ODREĐUJU (NE)USPEH FISKALNE KONSOLIDACIJE U USLOVIMA COVID 19

### FACTORS DETERMINING THE SUCCESS OF FISCAL CONSOLIDATION DURING THE COVID 19 PANDEMIC

**Biljana Stanivuk**

Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Fakultet poslovne ekonomije Bijeljina,  
Republika Srpska, BiH  
biljana.stanivuk@fpe.unssa.rs.ba

***Анстракт:** Svedoci smo mnogih negativnih posledica koje su nastale pandemijom COVID 19 virusa. Uzimajući u obzir fiskalni aspekt, negativni efekti COVID 19 neizostavno narušavaju makroekonomsku stabilnost, dovode do fiskalnih neravnoteža, rasta budžetskog deficita, a time onemogućavaju održavanje javnog duga na zadovoljavajućem nivou. Veliki broj zemalja koje su suočene sa negativnim posledicama pandemije i koje teže ponovnom uspostavljanju makroekonomske stabilnosti, rešenje vide u upravljanju fiskalnom konsolidacijom. Prednost primene programa fiskalne konsolidacije je u mogućnosti formulisanja konkretnih mera karakterističnih za određenu zemlju na osnovu njenih makroekonomskih pokazatelja. Cilj rada je da sagleda i objasni kako to fiskalna konsolidacija može pomoći u uspostavljanju makroekonomske stabilnosti. Veliki broj empirijskih radova bavio se ovim fiskalnim alatom koji ima za cilj prevazilaženje negativnih efekata krize. Stoga, u radu će biti analizirana i sagledana empirijska literatura u cilju formulisanja zaključaka vezanih za one aspekte fiskalne konsolidacije koji naviše doprinose oporavku javnih finansija i makroekonomskoj stabilnosti. Značajno je spomenuti da ne postoji konsenzus kada su u pitanju mere fiskalne konsolidacije. Postoje brojni primeri pozitivnih i negativnih rezultata fiskalnih konsolidacija koje su bile orijentisane na stranu poreskih prihoda ili na stranu poreskih rashoda. S tim u vezi, u radu će biti istaknuti najznačajniji aspekti fiskalne konsolidacije, imajući u vidu oba pristupa.*

***Кључне ријечи:** makroekonomska stabilnost, fiskalna konsolidacija, COVID 19, javni dug, budžetski deficit, negativni efekti krize*

**Abstract:** *We are all aware of the many negative consequences of the COVID 19 virus epidemic. Considering the fiscal aspect, the negative effects of COVID 19 inevitably disrupt macroeconomic stability, increase the budget deficit and prevent the maintenance of public debt at a satisfactory level. A significant number of countries are facing the negative consequences of the pandemic and striving to restore macroeconomic stability. They find a solution in adequate fiscal consolidation management. The advantage of applying a fiscal consolidation program is the ability to formulate country-specific measures based on its macroeconomic indicators. The aim of this paper is to explore and explain how fiscal consolidation helps to establish macroeconomic stability. A large number of empirical papers have explored this fiscal tool that aims to overcome the negative effects of the crisis. Therefore, the paper will analyze and review the empirical literature in order to formulate conclusions related to those aspects of fiscal consolidation that contribute to the recovery of public finances and macroeconomic stability. It is important to mention that there is no consensus when it comes to fiscal consolidation measures. There are numerous examples of positive and negative fiscal consolidation results that have been oriented to the side of tax revenues or to the side of tax expenditures. In this regard, the paper will highlight the most important aspects of fiscal consolidation, taking into account both aspects.*

**Keywords:** *macroeconomic stability, fiscal consolidation, Covid 19, public debt, budget deficit, negative effects of the crisis*

## 1. UVOD

Ekonomska kriza koja je izazvana pandemijom *COVID 19* uticala je na skoro sve performanse privrede. Pored pada privredne aktivnosti, došlo je do rasta nezaposlenosti, rasta javnih i privatnih dugova i negativni efekti ove krize, vrlo izvesno, imaju mnogo dublji uticaj na kompletnu makroekonomsku stabilnost. Najveći broj kriza koje su do sada istraživane bile su pod uticajem ekonomskih šokova na strani agregatne ponude ili na strani agregatne tražnje. Bitna razlika između njih i krize koja je trenutno aktuelna je u tome što je kriza izazvana *COVID 19* pogodila obe agregatne kategorije. Naglo smanjenje ponude pod uticajem prekida lanca snabdevanja i/ili veliki pad tražnje (nakon prvobitnog naglog porasta u prvim mesecima pandemije) izazvan uglavnom usled gubitka dohotka, vrlo brzo su učinili vidljivim ogroman uticaj krize na sve sfere ekonomske aktivnosti. U nedostatku rešenja monetarne politike i njene ograničenosti, veliki broj zemalja je posegao za dostupnim rešenjima fiskalne politike u cilju smanjenja negativnih efekata i izlaska iz krize. Cilj rada je prepoznavanje i uočavanje osnovnih faktora koji određuju uspeh ili neuspeh programa fiskalne konsolidacije u uslovima *COVID 19*. U radu su korišćene naučno-istraživačke metode koje, uz pomoć relevantne teorijske i empirijske literature, omogućavaju postizanje postavljenog cilja. Primenjene su kvalitativne metode istraživanja: kabinetsko istraživanje, metode analize i sinteze, indukcije i dedukcije, metod deskripcije.

## 2. FISKALNI ODGOVOR NA KRIZU

Svetska banka je u svom izveštaju radnog naziva „Ekonomski i socijalni uticaj COVID 19“ navela smernice, odnosno okvir za ocenu odgovora fiskalne politike na COVID 19. Pri tom, akcenat je stavljen na četiri kategorije (WB, 2020):

1. Efikasnost: Umerenost, brzina i otpornost na zloupotrebe;
2. Fleksibilnost: Prilagodljivost obima i opreznost;
3. Troškovna i fiskalna održivost: Ekonomičnost, predvidljivost i kontrola troškova
4. Izvodljivost: Jednostavnost administrativnih zahteva, uticaj pandemije i mere za sprečavanje širenja zaraze.

Ove mere su neophodne za ublažavanje efekata krize, ali njihova delotvornost zavisi od toga koliko su one zaista prilagođene makroekonomskom stanju i okruženju svake države koja ih primenjuje. S tim u vezi, kao jedan od mogućih fiskalnih odgovora na krizu, uz uvažavanje navedenih mera, nameće se fiskalna konsolidacija. Pandemija i epidemiološke mere (zabrane) sa jedne strane, i antikrizne diskrecione mere fiskalne politike sa druge strane, imale su za posledicu snažan rast fiskalnog deficita i javnog duga u skoro svim zemljama u svetu (Arsić, 2021).

Automatski regulatori nisu bili dovoljni da ublaže uticaj krize i skoro sve države su bile prinuđene na primenu diskrecionih mera kao odgovora na krizu. Uglavnom su nerazvijene zemlje i zemlje u razvoju primenjivale mere koje podrazumevaju uticaj na prihode i rashode, dok su razvijene zemlje svoje politike usmerile na regulaciju akcija, kredita i garancija (WB, 2021).

Veliki broj zemalja koje su suočene sa negativnim posledicama pandemije i koje teže ponovnom uspostavljanju makroekonomske stabilnosti, rešenje vide u upravljanju fiskalnom konsolidacijom. Prednost primene ovog programa je u mogućnosti formulisanja konkretnih mera karakterističnih za određenu zemlju na osnovu njenih makroekonomskih pokazatelja.

## 3. ASPEKTI FISKALNE KONSOLIDACIJE

Prilikom određivanja mera diskrecione fiskalne politike i uvažavajući načela: efikasnosti, fleksibilnosti, izvodljivosti i održivosti, zemlje formiraju programe fiskalne konsolidacije za koje očekuju da će dati najpozitivniji odgovor na krizu. Pri tom, pretpostavlja se da će povećanje javne potrošnje i drastičan pad prihoda usled krize izazvane COVID 19 dovesti do povećanje fiskalnih deficita i javnog duga u velikom broju zemalja. Značajan broj autora smatra da su faktori koji određuju (ne)uspeh fiskalne konsolidacije u uslovima COVID 19: analiza postojećeg stanja, dužina trajanja konsolidacije, veličina konsolidacije, intenzitet konsolidacije, način merenja uspeha konsolidacije.

### 3.1. Analiza postojećeg stanja

Prvi korak ka umanjenju negativnih efekata krize izazvane pandemijom COVID 19, u većini zemalja je sagledavanje postojećeg makroekonomskog stanja. Pri tom, posebna pažnja treba biti usmerena na visinu budžetskog deficita, a posledično, i visinu javnog

duga. Empirijska istraživanja pokazuju da kriza narušava odnos budžetski deficit/BDP i javni dug/BDP (WB, 2020, 2021). Ukoliko se u razmatranje uzme ovaj odnos i pri tom posmatra veličina ciklične komponente, signifikantnim se smatra rezultat da automatski stabilizatori nisu tako snažni i da je stvarni budžetski deficit rezultat strukturne, a ne ciklične komponente za najveći broj zemalja (Grdović Gnip, 2014). Treba imati u vidu činjenicu da porast poreskog opterećenja ne znači nužno pad BDP-a. Ukoliko bi se poreski prihodi uložili u infrastrukturu i investicije, dobili smo pozitivne efekte vođenja poreske politike. U sistemskom pristupu postoje brojni načini dizajniranja poreske politike kojom se može uticati na kompromise između pravednosti i efikasnosti.

Slično, diskrecione mere su efikasnije i značajnije u lošim ekonomskim uslovima, naročito u uslovima kriza (Auerbach & Gorodnichenko, 2011; Batini et al., 2014). Fiskalna konsolidacija kao skup diskrecionih mera omogućava svakoj državi da, u cilju izlaska iz krize i poštujući sopstvene uslove i ograničenja, uspostavi takve mere u planu fiskalne konsolidacije, koji će doprineti njenom oporavku i izlasku iz krize.

### **3.2. Dužina trajanja konsolidacije**

Imajući u vidu da se fiskalna konsolidacija sprovodi u cilju oporavka privrede i izlaska iz krize, donosioci odluka moraju biti jako pažljivi kada planiraju vreme trajanja programa konsolidacije. Fiskalna konsolidacija ima za cilj da ostvari pozitivne efekte rasta javnih prihoda na poboljšanje primarnog bilansa. Međutim, ona će u izvesnoj meri dovesti do usporavanja oporavka privrede, naročito na početku implementacije.

U cilju što bržeg oporavka, države na raspolaganju imaju jednogodišnje ili višegodišnje planove fiskalne konsolidacije. Obično se jednogodišnji planovi nazivaju „hladan tuš“ zbog intenziteta i brzine kojim deluju na ekonomske indikatore. Slično, dugoročni planovi su obično gradualni i predstavljaju postepenu implementaciju mera fiskalne konsolidacije prema planiranom redosledu i sa unapred određenim ciljem. Važno je znati da od dužine i intenziteta mera u planu fiskalne konsolidacije zavisi i kakav će njen efekat biti.

Postoje primeri uspešnih fiskalnih konsolidacija koje su imali ekspanzivne efekte i u slučaju jednogodišnjih, ali i u slučaju višegodišnjih epizoda. Karakteristično za post-recesioni period jesu implementacije višegodišnjih planova, dok je, na primer, uspešnost „hladnog tuša“ evidentirana kod 70% realizovanih fiskalnih konsolidacija, naročito u zamljama EU u razvoju (Glavaški & Beker Pucar, 2020).

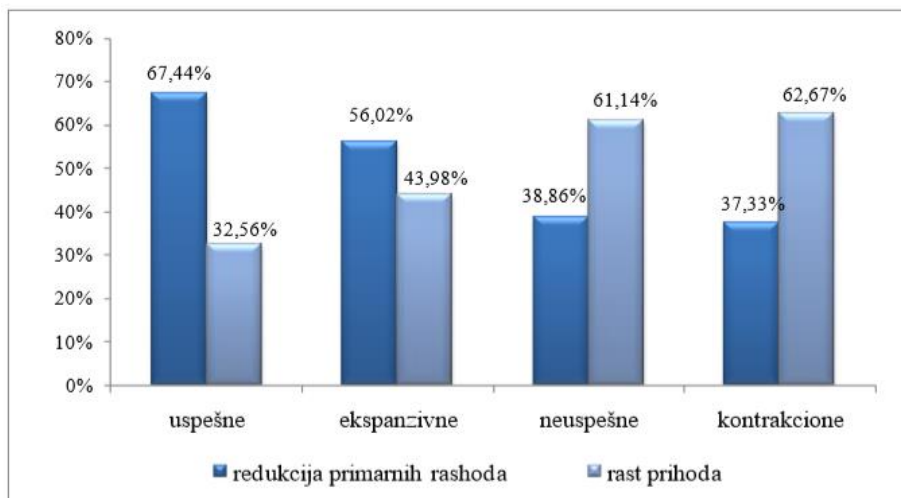
### **3.3. Veličina konsolidacije**

Veličina fiskalne konsolidacije zavisi od širine, odnosno, opsega mera koje program obuhvata. Fiskalna konsolidacija obuhvata mere na strani ponude i mere na strani tražnje, ali neretke su i konsolidacije koje se sastoje od njihove kombinacije. Ne mogu se izbeći distributivne posledice programa fiskalne konsolidacije koje deluju na nejednakost. Na primer, ukoliko je fiskalna konsolidacija usmerena na smanjenje potrošnje, ona više utiče na nejednakost od konsolidacije koja dominantno utiče na

poreze. Ovo nameće novi problem neutralisanja nejednakosti, najčešće preko progresivnog oporezivanja. Stalnim balansiranjem između pravednosti i efikasnosti dolazi se u poziciju širenja ili povećanja veličine fiskalne konsolidacije.

Neke od mera fiskalne konsolidacije koje utiču na njenu veličinu su: fiskalni podsticaji (usmereni su na stranu tražnje i imaju za cilj povećanje ukupne tražnje) i fiskalno rasterećenje (usmereni su na stranu ponude i za cilj imaju stabilizaciju proizvodnje putem poreskih olakšica). Vlade su, uglavnom, u svojim planovima fiskalne konsolidacije, a u cilju smanjenja negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom, reagovalе agresivno merama koje su podrazumevale dodatnu potrošnju i poreske olakšice (Mooij de et al., 2020). Veličina konsolidacije zavisi od nivoa štete koje su države pretrpele u procesu krize, ali i od raspoloživih izvora koji predstavljaju potencijalne mehanizme za izlazak iz krize. Do sada je naveće istraživanje vezano za uspeh programa fiskalne konsolidacije obuhvatalo 107 epizoda fiskalnih konsolidacija (Alesina & Ardagna, 2012). Autori su došli do zaključka da su skoro sve epizode bile višegodišnje, osim Danske koja je primenila „hladan tuš“. Isto istraživanje obuhvatilo je i epizode uspešnih i neuspešnih, kontrakcionih i ekspanzivnih fiskalnih konsolidacija. Rezultati istraživanja prikazani su na Grafikonu 1.

**Grafikon 1.** Uspešne vs. neuspešne i ekspanzivne vs. kontrakcione fiskalne konsolidacije



*Izvor: Alesina (2012).*

Na osnovu grafičkog prikaza 1. nedvosmisleno se može zaključiti da više uspeha imaju fiskalne konsolidacije koje su usmerene na stranu rashoda. Isto tako, neuspešne konsolidacije i kontrakcione konsolidacije imale su dominantno učešće javnih prihoda. Razlog za to je u činjenici da, ukoliko programi konsolidacije nisu adekvatno postavljeni i ukoliko smanjenje rashoda nije u skladu sa postavljenim ciljevima, najveći broj zemalja poseže za porastom javnih prihoda, kako bi se pokrili uvećani

javni rashodi. Kada je u pitanju kriza izazvana pandemijom *COVID 19*, u nedostatku privrednih aktivnosti gotovo svih zemalja i nemogućnosti prikupljanja velikog obima prihoda po osnovu naplate poreza, kao jedino rešenje nameće se efikasno upravljanje javnim rashodima.

### 3.4. Intenzitet konsolidacije

Intenzitet konsolidacije blisko je povezan sa njenom veličinom i odnosi se na dubinu mera koje se primenjuju u cilju ostvarivanja što povoljnijih makroekonomskih pokazatelja. To u principu znači da, ako su se vlade odlučile da vode program fiskalne konsolidacije usmeren na stranu javne potrošnje, imaju izbor između različitih oblika javne potrošnje i imaju na raspolaganju široku lepezu diskrecionih mera u pogledu vrste i stope restrikcija u cilju smanjenja javne potrošnje. Ukoliko restrikcije nisu oštre, intenzitet konsolidacije je slabiji i suprotno. Intenzitet, isto tako, zavisi od vremena trajanja konsolidacije. Obično su jednogodišnje konsolidacije intenzivnije i restriktivnije od višegodišnjih.

„Hladni tuš“ ima za cilj da u kratkom roku izazove efekat određenom merom fiskalne politike, dok višegodišnji planovi nemaju taj efekat šoka, nego gradualno uvode promene. Tabela koja sledi predstavlja jednu od sveobuhvatnijih analiza fiskalne konsolidacije kada je u pitanju njen intenzitet i primenjene mere (Jevđović, 2018). Autor je došao do zaključka da veliki broj kreatora ekonomske politike nije bio u mogućnosti da generiše prihode neophodne za finansiranje celokupne javne potrošnje, što u daljem razvoju događaja neosporno generiše odgovarajuće deficitarne pritiske i ubrzava rast javnog zaduženja. Stoga, važno je naglasiti važnost sveobuhvatne reforme javne potrošnje i izvora njenog finansiranja.

**Tabela 1.** Komparativni pregled primenjenih mera fiskalne konsolidacije u odabranim emergentnim ekonomijama (2005-2016. godine)

	Poljska	Turska	Mađarska	Rumunija	Bugarska	Hrvatska	Srbija	Makedonija
<b>Mere sa prihodne strane budžeta</b>								
Rast akciza	+	+	+	+	+	+	+	+
Rast opšte stope PDV-a	+		+	+		+	+	
Rast posebne stope PDV-a			+			+	+	
Rast doprinosa za socijalno osiguranje	+		+	+	+	+		
Uvođenje poreza u finansijskom sektoru	+		+					
<b>Mere sa rashodne strane budžeta</b>								
Snižavanje subvencija	+		+	+	+	+	+	
Zamrzavanje zarada u javnom sektoru	+	+	+	+	+	+	+	+
Snižavanje zarada u javnom sektoru				+		+	+	
Snižavanje javnih investicija	+		+	+	+	+	+	+
<b>Ostale mere</b>								
Suzbijanje poreske evazije		+			+	+	+	

*Izvor: Jevđović (2018).*

Navedena tabela nam nedvosmisleno pokazuje značaj pojedinih mera sa aspekta prihodne i rashodne strane budžeta.

Zanimljivo je da su sve odabrane države povećale akcize na prihodnoj strani budžeta, ali isto tako, sve države su zamrzle zarade u javnom sektoru na rashodnoj strani budžeta. Isto tako, Mađarska je primenila sve mere koje su bile dostupne na prihodnoj strani budžeta, dok je jedino Hrvatska primenila sve sve mere sa rashodne strane budžeta.

Analiza je rađena za period pre i posle velike ekonomske krize 2008. godine i ukazuje nam na to kako su se zemlje, merama fiskalne politike, „borile“ za izlazak iz iste. Jasno je da se kriza izazvana pandemijom *COVID 19* razlikuje od ostalih ekonomskih kriza zbog šokova, kako na strani ponude, tako i na strani potražnje. Međutim, dostupne diskrecione mere fiskalne politike u planu fiskalne konsolidacije, isto tako, ostavljaju mogućnost da se formiraju i uspostave efikasne kombinacije mera na obe navedene strane.

To je, u nedostatku mera monetarne politike, zaista izuzetno značajan aparat u rukama države u cilju izlaska iz krize.

### **3.5. Merenje uspeha konsolidacija**

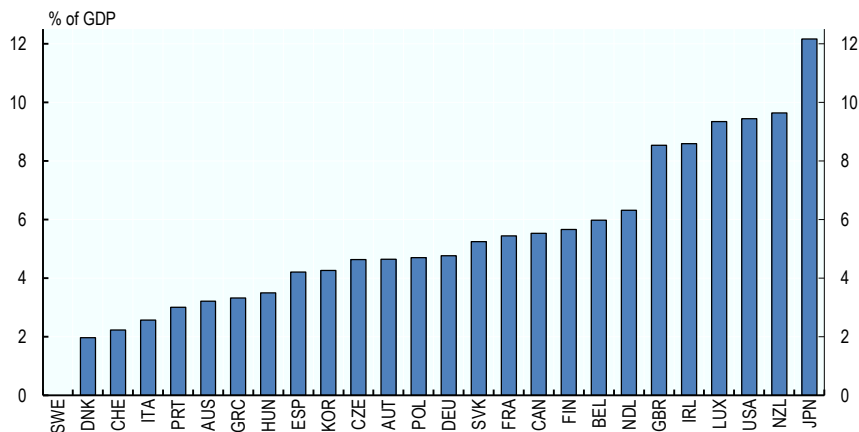
Kao što je već navedeno, mere fiskalne politike koje su zasnovane na smanjenju javne potrošnje češće imaju ekspanzivne efekte i izuzetno su uspešne u smanjenju budžetskog deficita i javnog duga. Navedeno ne znači da mere koje se odnose na smanjenje poreza nisu efikasne, međutim, pokazalo se jednostavnijim uticati na javne rashode, nego na javne prihode (Alesina et al., 2017).

Uspešnim fiskalnim konsolidacijama smatraju se one konsolidacije koje dovode do poboljšanja u budžetskom bilansu najmanje dve godine za redom. Isto tako, važno je da se ostvari rast BDP-a najmanje dva procentna poena u godini u kojoj se konsolidacija vrši i dve godine kasnije.

Još jedan od pokazatelja uspeha programa fiskalne konsolidacije jeste stabilizacija javnog duga u periodu trajanja konsolidacije i dve godine nakon završetka iste (Heylen & Everaert, 2015).

Na osnovu iskustava iz prethodnih kriza, loše stanje javnih finansija zahtevaće široku fiskalnu konsolidaciju u većini zemalja, posebno u onima čije je postojeće neravnoteže pogoršala kriza, kao i u onima koje se suočavaju sa brzim rastom potrošnje na zdravstvo i negu (Hoeller & Merola, 2012).

Isti autori navode da će svođenje duga na oprezan nivo zahtevati održivu fiskalnu konsolidaciju od više od 3% BDP-a u mnogim, mada ne u svim zemljama. Naredni grafički prikaz pokazuje sa kojim stepenom fiskalnog pooštavanja se suočavaju pojedine zemlje u naporima da konsolidacija bude uspešna.

**Grafikon 2.** Neophodno fiskalno pooštavanje u % BDP-a u odabranim zemljama

*Izvor: OECD (2012).*

Imajući u vidu postojeći visok nivo poreskih nameta u mnogim zemljama OECD-a, koji negativno utiče na ekonomske rezultate i buduće pritiske na potrošnju zbog starenja stanovništva, veliki deo konsolidacije bi o trebalo da se fokusira na smanjenje javne potrošnje. Na taj način omogućilo bi se i kontrolisanje faktora koji utiču na buduće pritiske na potrošnju. U zemljama u kojima je potrošnja niska, veći naglasak će možda morati da se stavi na mere prihoda.

Postoji određeni broj radova Evropske centralne banke, Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda koji sagledavaju uticaj fiskalnih mera na stanje budžetskog deficita i visinu javnog duga, ali je još uvek rano izmeriti uspeh programa fiskalne konsolidacije prema navedenim parametrima.

## ZAKLJUČAK

Očigledan je negativan uticaj izazvan pandemijom *COVID 19* na sve sfere ekonomskog života i na sve važne performanse privrede. Jedan od alata koji svakoj državi pogođenoj navedenom pandemijom stoji na raspolaganju jeste fiskalna konsolidacija. Fiskalna konsolidacija predstavlja proces poboljšanja fiskalnog zdravlja jedne zemlje, a sve sa ciljem smanjenja fiskalnog deficita na ekonomičan i racionalan način po ukupnu ekonomsku stabilnost. U zavisnosti od razvijenosti privrede pre krize, stanja javnih finansija i makroekonomskih pokazatelja, države formulišu plan fiskalne konsolidacije za koje procenjuju da će, u dugom roku, imati povoljne efekte na performanse ukupne privrede.

Važno je znati da program konsolidacije, koji za cilj ima smanjenje javnog duga, uglavnom podrazumeva promenu strukture javne potrošnje i poreza. To se reflektuje na povećanje nejednakosti u kratkom roku. Ukoliko se konsolidacija vodi smanjenjem



produktivnih rashoda i povećanjem distorzivnih poreza, njen intenzitet neće biti veliki i obično će ovakav program fiskalne konsolidacije biti gradualni. Pri postavljenim ciljevima, postojećim uslovima i globalnom krizom izazvanom pandemijom *COVID 19*, izuzetno je važno naći kompromis između rasta, ekonomske efikasnosti i pravičnosti.

Rezultati navećeg broja istraživanja u uslovima kriza pokazuju da fiskalne konsolidacije usmerene na stranu javnih rashoda imaju mnogo više uspeha i da je ovaj vid dominantan u fiskalnom sistemu navećeg broja zemalja. Slično, zemlje uglavnom primenjuju višegodišnje planove fiskalne konsolidacije i mere uvode postepeno. U radu su navedeni osnovni aspekti fiskalne konsolidacije koji treba da budu identifikovani i kvantifikovani u cilju što bržeg izlaska iz krize.

Najveća prednost programa fiskalne konsolidacije je u tome što daje veliku širinu prilikom formiranja plana iste, ali i to što svaka zemlja ima slobodu da uspostavi diskrecione mere u skladu sa svojim makroekonomskim pokazateljima. Kriza izazvana pandemijom *COVID 19* i njeni negativni efekti na sve sfere ekonomskog života gotovo svih država sveta, još više je naglasila značaj ovog fiskalnog instrumenta i fiskalne politike uopšte.

Aktuelna kriza izazvana pandemijom *COVID 19* i još uvek nevidljivi efekti uticaja krize na sve sfere ekonomije, rezultiraju nemogućnošću merenja uticaja planova fiskalne konsolidacije. Postoji određeni efekti krize koji su vidljivi i merljivi. Međutim, potrebna je duža vremenska dimenzija kako bi se efekti krize i fiskalni odgovori na njih mogli izmeriti. Isto tako, pandemija *COVID 19* još uvek traje, tako da će, tek po njenom završetku, biti moguće sagledati realne posledice na nacionalne ekonomije, ali i na globalnu ekonomiju.

## LITERATURA

- [1] Alesina, A., & Ardagna, S. (2012). The design of fiscal adjustments. *NBER Working Paper Series National Bureau of Economic Research, Cambridge*, 53. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- [2] Alesina, A., Barbiero, O., Favero, C., Giavazzi, F., & Paradisi, M. (2017). *The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence*. 66. <http://www.nber.org/papers/w23385>
- [3] Arsić, M. (2021). Globalne ekonomske posledice pandemije COVID-19. *Jahorina Bussines Forum 2021.*, 57–66.
- [4] Auerbach, A. J., & Gorodnichenko, Y. (2011). Fiscal Multipliers in Recession and Expansion. *NBER Working Paper Series National Bureau of Economic Research, Cambridge*, 17447.
- [5] Batini, N., Eyraud, L., Forni, L., & Weber, A. (2014). Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projection. *IMF Fiscal Affairs Department*, 33.
- [6] Glavaški, O., & Beker Pucar, E. (2020). Fiskalne konsolidacije u EU-28:

- višegodišnje epizode VESUS hladan tuš. *Ekonomski Horizonti, Ekonomski Fakultet Univerziteta u Kragujevcu, April, 17–30.*  
<https://doi.org/10.5937/ekonhor2001017G>
- [7] Grdović Gnip, A. (2014). *Essays in fiscal policy.*
- [8] Heylen, F., & Everaert, G. (2015). Success and Failure of Fiscal Consolidation in the OECD: A Multivariate Analysis multivariate analysis. *Public Choise, Social Economics Research Group, University of Ghent, Belgium, February 2000.* <https://doi.org/10.1023/A>
- [9] Hoeller, D. S. P., & Merola, R. (2012). Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means? *OECD Economic Policy Papers, 01, 31.*
- [10] Jevdović, G. (2018). *Održivost fiskalne politike i fiskalna konsolidacija u odabranim emergentnim ekonomijama.* Univerzitet u Novom Sadu.
- [11] Mooij de, R., Fenochetto, R., Hebous, S., Leduc, S., & Osorio-Buitron, C. (2020). Tax Policy for Inclusive Growth after the Pandemic. *Fiscal Affairs, IMF, 1–14.*
- [12] WB. (2020). The Fiscal Impact and Policy Response to COVID-19. *Fiscal Policy and Sustainable Development Unit MTI.*
- [13] WB. (2021). *Global Economic Prospects* (Issue June).
- [14] [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- [15] [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## SUMMARY

The COVID 19 pandemic obviously has negative impact in all aspects of the economy and for important economic performance. A large number of countries facing the negative consequences of the pandemic and striving to restore macroeconomic stability consider that solution is in managing fiscal consolidation program. The advantage of implementing this program is the ability to formulate specific measures to a particular country based on its own macroeconomic indicators. Many authors believe that the factors that determine the success (failure) of fiscal consolidation in the conditions of COVID 19 is: analysis the current situation, the duration of consolidation, the size of consolidation, the intensity of consolidation, measuring the success of consolidation. The first step towards mitigating the negative effects of the crisis caused by the COVID 19 pandemic, in most countries, is to consider the current macroeconomic situation. At the same time, special attention should be on to the budget deficit, and consequently, the public debt. In order to recover as quickly as possible, countries can have one-year or multi-year fiscal consolidation plans. Usually, one-year plans are also called "cold showers" because of the intensity and speed they affect economic indicators. Similarly, long-term plans are usually gradual and represent the gradual implementation of fiscal consolidation measures in the planned order and with a predetermined goal. The magnitude of consolidation depends on the level of damage that countries have suffered in the crisis process, but also on the available sources that represent potential mechanisms for overcoming the crisis. The intensity of consolidation is closely related to its size and

refers to the depth of measures applied in order to achieve the most favorable macroeconomic indicators. The intensity also depends on the duration of consolidation. Successful fiscal consolidations are: those consolidations that lead to improvements in the budget balance for at least two years after the fiscal consolidation plan, that achieve GDP growth of at least two percentage points in the year in which consolidation takes place two years later and those that lead to public debt stabilization during the period of consolidation and two years after its completion. Depending on the development of the economy before the crisis, the state of public finances and macroeconomic indicators, countries formulate a fiscal consolidation plan which in the long run, will have favorable effects on the performance of the overall economy. At the same time, it is important to know that the consolidation program for reduce public debt, mainly involves changing the structure of public spending and taxes. This will increase inequality in the short term. If consolidation is formulated for reduction in productive expenditures and an increase in distortive taxes, its intensity will not be strong and usually this kind of fiscal consolidation program will be gradual. Given the goals set, the macroeconomic conditions and the global to recover crisis caused by the COVID 19 pandemic, it is extremely important to find a compromise between growth, economic efficiency and equity.