



Број: 27.1- 040-178/20

Датум, 11. децембар 2020. године

На основу члана 22. став 3. и члана 19. став 2. тачка 1) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске на 26. ванредној сједници одржаној 11. децембра 2020. године, даје

М И Ш Љ Е Њ Е
на Приједлог програма економских реформи за период 2021-2023. година - по хитном поступку

Чланом 19. став 2. тачка 1) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18) утврђено је, да је задатак Фискалног савјета Републике Српске да, Народној скупштини Републике Српске даје мишљења и анализе на нацрт и приједлог буџета и ребаланса буџета Републике Српске и економске политике, односно програма економских реформи.

С тим у вези, Фискални савјет је на сједници одржаној 11. децембра 2020. године, анализирао Приједлог програма економских реформи Републике Српске за период 2021-2023. година (у даљем тексту: Програм економских реформи, ПЕР), као и макроекономске и фискалне претпоставке и пројекције коришћене за израду наведеног документа, који је Влада Републике Српске упутила Народној скупштини Републике Српске на разматрање и усвајање.

Циљеви Програма економских реформи за период 2021-2023. година, односно главни циљеви политика Владе Републике Српске нису мијењани у односу на претходни Програм економских реформи, а утврђени су кроз седам следећих приоритета:

1. Повећање конкурентности и продуктивности привреде Републике Српске са циљем повећања плата,
2. Одржив здравствени систем,
3. Ефикасан укупни јавни сектор,
4. Образовни систем и тржиште рада прилагођени потребама привреде,
5. Побољшање демографске позиције Републике Српске,

6. Истраживање, развој, иновације и дигитална економија и
7. Европске интеграције, регионална и међународна сарадња.

Наведени циљеви у Програму су кредибилни и добро постављени имајући у виду кључне проблеме и изазове са којима се суочава Република Српска. Међутим, евидентне су слабе или готово никакве реализације нужних реформи у области здравственог система и у области јавних предузећа.

Дефинисани приоритети у документу Програма економских реформи су стратешког карактера и по својој природи дугорочни, те се у највећем дијелу нису мијењали у односу на претходни Програм економских реформи. Међутим, због бржег остваривања постављених циљева било је неопходно унаприједити поједине мјере и инструменте којима се постављени циљеви реализују. Овако дефинисани приоритети без конкретних мјера за остварење постављених циљева неће у коначном омогућити и реализацију истих.

Програм економских реформи за период 2021-2023. година садржи преглед планираних и дијелом имплементираних смјерница усвојених политика у оквиру Економског и финансијског дијалога са Европском унијом. У наредном периоду планира се имплементација сљедећих мјера:

- Предузимање неопходних фискалних мјера за ублажавање економског шока изазваног COVID кризом,
- Повећање јавних инвестиција,
- Побољшање циљања социјалних давања,
- Праћење изазова за финансијску стабилност који настају као резултат пандемије коронавируса и предузимање одговарајућих мјера, рјешавање неквалитетних кредита и надзорне активности,
- Подршка и подстицаји привреди,
- Поједностављење регистрације предузећа,
- Стратешки оквир за управљање јавним финансијама,
- Мјере за очување запослености и институционално јачање Завода за запошљавање,
- Унапређење реструктурирања јавних предузећа,
- Смањење пореских и непореских давања и поједностављење процедура,
- Смањење пореског клина, посебно за раднике са ниским примањима, и фактора дестимулисања рада да би се стимулисало формално запошљавање,
- Унапређење пословног окружења.

У односу на претходни Програм економских реформи за период 2020-2022. година, дефинисане су нове привремене фискалне мјере у циљу ублажавања економског шока изазваног кризом услед пандемије вируса корона. Ради одговора на економске поремећаје изазване пандемијом вируса корона, утврђене су одређене интервентне мјере у циљу пружања подршке опоравку привреде стабилизацијом пословања привредних субјеката и очувања радних мјеста, те ублажавање и спречавање већих негативних економских посљедица.

Преглед имплементације смјерница политика и дефинисаних мјера показује напретке у појединим областима, али и спору динамику у њиховој реализацији. Дефинисање нових мјера унаприједило је имплементацију приоритета економских

поликтика, али је и даље присутан изостанак неких значајних активности, а које могу помоћи остваривање дефинисаних циљева.

Предузимањем неопходних фискалних мјера за ублажавање економског шока изазваног пандемојом вируса SARS-CoV-2 ублажене су негативне економске последице настале спровођењем мјера за спрјечавање ширења вируса корона. Ради ублажавања негативних економских последица утврђене су привремене мјере које су, између осталог, обухватале продужење рокова за подношење годишњих пријава и за измирење пореских обавеза, додјелу подршке привредним субјектима у циљу очувања запослености, пружање подршке привредним субјектима који послују у привредним областима које су највише погођене негативним ефектима кризе (привредним субјектима у области међународног саобраћаја, те угоститељима који пружају услугу смјештаја, туристичким агенцијама и извођачима умјетности). Може се оцијенити да су предузете мјере помогле у ублажавању негативних последица кризе изазване пандемијом. Предузете фискалне мјере помогле су очувању запослености, животног стандарда грађана и привредне активности.

Повећање јавних инвестиција се проводи кроз повећање планираних средстава за њихово финансирање на посебној ставци у буџету. Повећање финансијских средстава у буџету за јавне инвестиције значајна је мјера с обзиром да инвестиције имају вишеструке позитивне ефекте и помажу реализацију више постављених циљева. Међутим, у току фискалне консолидације јавне инвестиције морају бити строго фокусиране на инвестиције које ће позитивно утицати на подизање продуктивности привреде и економски раст. Приступању њиховој реализацији мора да претходи врло јасна анализа оправданости и ефикасности предевиђених улагања.

Побољшање циљања социјалних давања је важна структурна реформска мјера јер побољшава социјалну сигурност најугроженијих категорија становништва. Међутим, са реализацијом истих се неоправдано касни.

Очување стабилности финансијског сектора се проводи побољшањем управљања кредитним ризиком, смањењем учешћа некавалитетних кредита, те праћењем изазова за финансијску стабилност који настају као резултат пандемије корона вируса. Банкарски сектор Републике Српске је, и поред кризе изазване пандемијом, задржао адекватну стабилност и ликвидност.

У погледу пружања подршке и подстицаја привреди, овим Програмом приказана је имплементација како претходно дефинисаних мјера, тако и привремених мјера у циљу санирања последица и потешкоћа насталих усљед пандемије вируса корона. Имплементирани привремене мјере односе се, између осталог, на могућност уговарања мораторијума, грејс периода или комбинација мјера везаних за отплату кредита клијената банака и микрокредитних организација, те оснивање Компензационог фонда Републике Српске. Усвојене су и законске измјене које се односе на Гарантни фонд Републике Српске, а које су омогућиле су да се олакша приступ финансијским средствима малим и средњим предузећима, предузетницима, како за обртна средства, тако и за технолошко унапређење. Поменути мјере значајне су за остварење циља који се односи на повећање конкурентности и продуктивности привреде. Поред претходно наведеног, буџетом за наредну годину планирано је 92 милиона КМ Фонду за санирање последица изазваних пандемијом. С обзиром на висину планираних средстава, препорука Фискалног савјета је да се дефинишу конкретни критеријуми и мјере подршке привреди како би се остварили што бољи ефекти по основу уложених средстава. Додјелом средстава неопходно је кориснике истих

обавезати на остваривање циљева у виду повећања производње, повећања броја запослених, повећања извоза и сл.

Поједностављење процедуре регистрације предузећа спроводи се реализацијом пројекта on-line регистрације пословних субјеката, а који је тренутно у посљедњој фази реализације. Провођење свеобухватне реформе регистрације пословних субјеката значајно је за унапређење конкурентности привреде, захваљујући смањењу трошкова, процедура и времена за регистрацију, а уједно доприноси остварењу циља у виду дигитализације економије.

Израдом стратешког оквира за управљање јавним финансијама јасно ће се дефинисати правци реформи у области јавних финансија. Услед околности узрокованих пандемијом, провођење наведене мјере је пролонгирано. Обзиром на значај документа за унапређење фискалне одговорност и дугорочне фискалне стабилности, неопходно је што прије наставити на реализацији активности везаних за доношење наведене стратегије.

Унапређење реструктурирања јавних предузећа односи се на активности везане за успостављање пословања на бази принципа корпоративног управљања, реструктурирање, приватизацију, те контролу извршења њихових обавеза. Неефикасност јавних предузећа огледа се у веома ниском приносу на капитал Републике Српске. С обзиром да јавна предузећа чине важан дио укупног јавног сектора, њихова ниска продуктивност, неефикасност, виши ниво обавеза од имовине, представља значајан фискални ризик. Приказ имплементације смјерница политика говори да су започете активности на реформи јавних предузећа, али се неоправдано споро проводе. Због тога је неопходно убрзати активности на истој, јер унапређење продуктивности и профитабилности јавних предузећа, води ка побољшању ефикасности укупног јавног сектора.

Смањење пореских и непореских давања и поједностављење процедура мјере су које ће повећати конкурентност привреде, те ће смањити пореско оптерећење привреде и унаприједити пословни амбијент. Преглед имплементираних смјерница показује да је крајем 2020. године усвојено неколико измјена закона који се односе на непореска давања (судске таксе, комуналне и посебне републичке таксе, те административне таксе), које су подразумевале да се поједине таксе укидају или смањују. Преглед имплементације смјерница у Програму економских реформи за период 2021-2023. година показује да је смањење пореског клина у циљу пореског растерећења рада једним, мањим дијелом проведена тиме што је умањена збирна стопа доприноса. Провођење мјера у циљу смањења пореског клина, наставља се и у наредном периоду, с намјером да се постепено смањи збирна стопа доприноса на ниво из 2008. године. Треба имати у виду да ће вођење повољне пореске политике у виду пореског растерећења привреде и рада, смањења или укидања непореских давања за која се оцјени да су неоправдана, за посљедицу имати остварење нижих јавних прихода. Фискални савјет указује да је, у циљу одржавања фискалне стабилности и уредног сервисирања планиране јавне потрошње, неопходно недостајућа буџетска средства настојати надомјестити бољом наплатом буџетских прихода и сузбијањем сиве економије, с једне стране, и с друге стране додатним уштедама јавних расхода. Наведено посебно добија на значају у условима економске кризе изазване пандемојом која је довела до смањења буџетских прихода услед негативних привредних кретања. У условима политике пореског растерећења рада у циљу повећања плата и запослености, важно је појачати инспекцијске контроле како би пореско растерећење дало што боље резултате и стимулисало формално запошљавање.

Макроекономски оквир Програма економских реформи базиран је на пројекцијама кретања привредног раста у виду постепеног опоравка од 2021. године, а чије остварење је значајно условљено кретањем његових основних детерминанти односно кретањем домаће инвестиционе и крајње потрошње, те извозне тражње.

У 2020. години, макроекономска кретања свјетске привреде карактеришу глобална криза изазвана пандемијом вируса SARS-CoV-2 праћена поремећајима у ланцима снабдијевања, израженим протекционизмом у спољној трговини, значајним смањењем спољнотрговинске размјене и инвестиционих токова су се негативно одражава на привредна кретања у 2020. години. Криза изазвана пандемијом вируса довела је до успоравања привредног раста цијелог свијета, па тако и главних спољнотрговинских партнера Републике Српске, а што се кроз пад извозне тражње, прилива страних директних инвестиција и дознака негативно одражава на привредна кретања.

Стопа раста БДП-а Републике Српске у 2019. години износила је 2,5% годишње, при чему је највећи допринос привредном расту имао позитиван спољнотрговински биланс, те раст домаће приватне потрошње, уз умјерен раст државне потрошње. Привреда Републике Српске се у 2020. години суочила са значајним падом привредне активности након петогодишњег периода стабилних стопа привредног раста. Криза се одразила на привреду Републике Српске у виду пада свих најзначајнијих макроекономских индикатора, односно у виду значајног пада индустријске производње (посебно у прерађивачкој индустрији), смањења обима спољнотрговинске размјене, смањења домаће потрошње и инвестиција. Постепени опоравак привредне активности, али умјереним темпом, према пројекцијама у ПЕР-у 2021-2023. година, очекује се од 2021. године, под претпоставком да ће доћи до окончања пандемије вируса на прољеће 2021. године. Очекује се да ће умјерен опоравак привредног раста Републике Српске у 2021. години бити подстакнут прије свега растом бруто инвестиција у стална средства, те повећањем домаће потрошње у складу са позитивним очекивањима у кретању на тржишту рада у погледу повећања броја запослених и раста просјечних личних примања, док се очекује и позитиван допринос спољнотрговинског биланса усљед раста извоза по стопама вишим од раста увоза.

Пројекције основних макроекономских показатеља Републике Српске за период 2021-2023. година презентоване у Приједлогу програма економских реформи Републике Српске за период 2021-2023. година показују да ће, послије пројектованог значајног пада привредне активности у 2020. години у односу на претходну годину, успиједити период постепеног опоравка привредне активности већ од 2021. године, али спорим темпом. Програмом се процјењује да ће се БДП Републике Српске у 2020. години смањити по реалној годишњој стопи од 3,5%, док се за 2021. годину пројектује реалан раст по годишњој стопи од 2,6%, а за 2022. и 2023. годину пројектоване су реалне стопе раста од 3,2% и 3,0%, респективно. Међутим, анализе Фискалног савјета Републике Српске показују да би пад привредне активности у 2020. години могао бити већи од претходно наведене процјене и кретати се до 5%.

Имајући у виду факторе који утичу на кретање општег нивоа цијена, за 2020. годину у односу на претходну годину пројектован је пад просјечних потрошачких цијена, односно дефлација од 0,9%. Од слједеће године очекује се да ће доћи до умјереног раста општег нивоа цијена, односно инфлације и то по годишњим стопама од 0,3%, 0,7% и 1,1% у 2021, 2022. и 2023. години, респективно. Пројекције инфлације одраз су очекивања у кретању цијена сирове нафте и хране на свјетском тржишту, инфлације у еврозони, као и инфлаторних притисака на цијене усљед очекиваног раста плата и опоравка домаће

потрошње. Спољну трговину Републике Српске у 2020. години карактерише значајан пад њеног укупног обима, како због пада извоза, тако и због пада увоза. Наведена кретања спољнотрговинске размјене последица су пада економске активности, пада индустријске производње извозно оријентисаних сектора, смањења извозне тражње у земљама главним спољнотрговинским партнерима Републике Српске, као и слабљења домаће, односно увозне тражње. За период 2021-2023. очекује се умјерен и постепен опоравак спољнотрговинске размјене Републике Српске, при чему је кретање извоза и увоза пројектовано са приближним годишњим стопама раста.

Макроекономски оквир за Републику Српску у Приједлогу програма економских реформи Републике Српске за период 2021-2023. године треба одражавати тенденције у кретању како свјетске привреде, тако и очекивања у кретању генератора привредног раста Републике Српске. Међутим, пројекције основних макроекономских индикатора Републике Српске за посматрани период засноване су на низу претпоставки у вези са трајањем пандемије, привредним кретањима у земљама најзначајнијим спољнотрговинским партнерима, те кретањима на међународним тржиштима, што повећава неизвијесност у реализацији истих. Уколико се остваре претпоставке о кретању индикатора на којима су пројекције базиране, пројекције у кретању привредног раста за 2021, 2022. и 2023. годину по реалним годишњим стопама од 2,6%, 3,2% и 3,0%, респективно, коректно су постављене. Међутим, неопходно је имати у виду да пројекције имају висок степен неизвијесности и ризика највећим дијелом због развоја околности везаних за пандемију вируса, а што може довести до знатног одступања макроекономског оквира у односу на предвиђене пројекције. У случају негативног развоја околности везаних за кризу изазвану пандемијом, Фискални савјет је мишљења да је реалнији алтернативни сценарио који, према процјенама Фискалног савјета, подразумева да се реалне стопе раста у периоду 2020-2023. година крећу од -5% до 2%.

С обзиром на високу корелацију у кретању јавних прихода са кретањем основних макроекономских индикатора, Фискални савјет скреће пажњу да је неопходно са изузетним опрезом пројектовати фискални оквир у наредним буџетским годинама, односно ускладити га са реалним макроекономским кретањима. При томе, треба имати на уму да се јавне финансије РС у наредном трогодишњем периоду суочавају са рјешавањем проблема буџетске неравнотеже, односно провођењем програма фискалне консолидације ради враћања консолидованог буџетског дефицита у оквиру дефинисане фискалним правилима, а у циљу очувања фискалне стабилности Републике Српске.

Фискални циљ у виду смањења консолидованог буџетског дефицита са нивоа од 5,8% на ниво од 1,1% БДП-а у року од три године, како је предвиђено Програмом, је реално остварив, под условом да се остваре предвиђене пројекције привредних кретања и основних буџетских категорија, уз истовремено строго контролисање јавне потрошње и управљање јавним финансијама водећи се принципом штедње.

За 2020. годину процјењује се да ће консолидовани буџетски дефицит сектора опште владе Републике Српске износити 5,8% БДП-а оствареног у тој години. Значајан раст буџетског дефицита у 2020. години резултат је пада у оствареним буџетским приходима, с једне стране, и значајнијег раста јавне потрошње с друге стране, а ради пружања помоћи привреди и здравству, те пружања подршке за ублажавање негативних последица кризе изазване пандемијом. С обзиром да је Законом о фискалној одговорности утврђено фискално правило о консолидованом буџетском дефициту до 3% БДП-а у тој години, претходно наведено указује на чињеницу да је дошло до одступања од фискалног правила

које се односи на ниво дефицита. Сходно томе, Влада Републике Српске је израдила Извјештај о привременом одступању од фискалног правила о консолидованом буџетском дефициту, на који је Фискални савјет Републике Српске дао Мишљење, а који је усвојила Народна скупштина Републике Српске. У поменутом Извјештају наведени су разлози за одступање од фискалног правила, оквирне мјере које Влада планира да предузме да би се поново успоставило поштовање фискалних правила, као и рок у коме ће се стање ускладити са фискалним правилима. По окончању фискалне године, те након утврђивања висине оствареног консолидованог буџетског дефицита за 2020. годину, у складу са чланом 8. Закона о фискалној одговорности, Влада је дужна да припреми Програм фискалне консолидације. Наведени Програм треба да обухвати прецизне, конкретне и квантификоване мјере које ће у предвиђеном року консолидације омогућити поштовање фискалног правила које се односи на консолидовани буџетски дефицит.

Приједлогом програма економских реформи Републике Српске за период 2021. до 2023. година, постављен је фискални циљ у виду постепеног смањења консолидованог буџетског дефицита провођењем фискалне консолидације у наредне три године. Сходно наведеном, очекује се да ће консолидовани буџетски дефицит сектора општа влада у 2021, 2022. и 2023. години бити на нивоу од 3,1%, 2,1% и 1,1% БДП-а, респективно. Уколико дође до оптимистичнијег опоравка макроекономских кретања у последњој години фискалне консолидације (2023. година), Фискални савјет препоручује да се у истој години као циљ постави остваривање буџетске равнотеже, односно потпуно елиминисање дефицита. На тај начин смањиће се притисак на додатно задужење и истовремено обезбиједити поштивање фискалног правила које се односи на јавни дуг.

Остварење наведених фискалних циљева за период 2021-2023. година захтијева провођење рестриктивне фискалне политике и то прије свега смањењем неприоритетних, текућих расхода и непродуктивних јавних инвестиција, уз повећање буџетских прихода побољшањем пореске дисциплине и наплате јавних прихода, те сузбијањем сиве економије, а не повећањем пореског оптерећења привреде и становништва. С обзиром да повећање буџетског дефицита ствара потребу за новим задужењем ради финансирања истог, неопходно је обезбиједити строго поштовање фискалног правила које се односи на ниво дуга. Фискални савјет скреће пажњу да је, приликом реализације постављених фискалних циљева који се односе на ниво буџетског резултата, неопходно водити рачуна о нивоу дуга како јавног, тако и укупног.

Анализом кретања оквира буџетске потрошње, као процента учешћа у БДП-у, уочава се тенденција смањења буџетске потрошње са 46,3% БДП-а у 2020. години на 39,2% пројектованог БДП-а у 2023. години, колико је приближно износила прије избијања кризе.

Остварењем макроекономских индикатора и буџетског оквира у складу са пројекцијама, од 2022. године очекује се враћање нивоа консолидованог буџетског дефицита у оквир дефинисан фискалним правилом. Наведено ће обезбиједити стабилизацију јавних финансија, односно очување фискалне стабилности, која је један од предуслова за опоравак привреде, те привредни раст и развој. Међутим, ефикасно и фискално одговорно управљање јавним финансијама зависи и од структуре буџетске потрошње. Стога, у циљу што ефикаснијег остварења постављених циљева, уштеде треба вршити на неприоритетним расходима, прије свега на категорији материјалних расхода, као и на одлагању или одустајању од непродуктивних јавних инвестиција.

Поред претходно наведеног, неопходно је скренути пажњу на фискалне ризике и изазове који могу утицати на остварење пројектованих нивоа буџетског резултата. У

случају значајнијег одступања у остварењу планираних буџетских прихода у односу на план, као посљедица значајнијег одступања у макроекономском оквиру у односу на пројектоване вриједности, јавиће се потреба за обезбјеђивањем додатних извора финансирања, што ће водити ка новим задужењима, а што би се у коначници негативно одразило на дуг Републике Српске. Јавне финансије се у наредном периоду суочавају и са изазовом да очувају досадашњу динамику наплате јавних прихода и достигнути степен пореске дисциплине. Наведени ризик је евидентан имајући у виду да су пореске мјере у циљу ублажавања негативних ефеката усљед пандемије вируса корона, подразумијевале између осталог, и мјере у виду одгоде плаћања појединих пореских обавеза. Такође, присутан је ризик да ванредне категорије расхода настале због ублажавања негативних посљедица кризе прерасту у сталне категорије расхода, што говори да је неопходно је водити рачуна да су усвојене пореске олакшице привременог карактера. То се наравно не односи на пореско растерећење привреде које је дио провођења реформи и поспјешивања привредног амбијента. Као што је и у претходним документима навођено, провођење реформе здравства и реформе јавних предузећа представља значајан изазов за фискално управљање и ризик неиспуњења утврђених фискалних циљева. Посебно се скреће пажња на могућност раста јавног дуга због неефикасности у пословању јавних предузећа. Иако анализе Фискалног савјета указују на смањење неизмирених обавеза код јединица локалне самоуправе, и даље је неопходно унапређење њихове фискалне одговорности.

У ванредним околностима изазваним актуелном здравственом и економском кризом усљед пандемије, јавни дуг Републике Српске је изложен значајном расту, иако се очекује да ће се јавни дуг у периоду 2021-2023. године кретати до нивоа утврђеног фискалним правилом о дугу. Стога је у наредном периоду неопходно с опрезом поставити смјернице и мјере за управљање дугом Републике Српске.

У наредном периоду присутан је ризик очувања одрживог нивоа јавног дуга, односно угрожавања фискалног правила о јавном дугу. Да би се зауставио потенцијални даљи раст дуга, те да би се исти почео смањивати у наредном периоду, неопходно је смањење фискалног дефицита већ у 2021. години.

Јавни дуг као проценат БДП-а у претходном периоду биљежило је тенденцију пада са 45,1% у 2016. години на 38,1% у 2019. години. Међутим, у документу Приједлога програма економских реформи за период 2021-2023. година, процјењује се да наведена тенденција у кретању јавног дуга, која је била карактеристична за предкризни период, неће бити настављена. Приједлогом програма економских реформи за период 2021-2023. година пројектовани су значајно виши нивои јавног и укупног дуга, што у условима значајнијег одступања привредног раста у односу на пројекције доводи до повећања јавног и укупног дуга у односу на БДП.

Пројектовани ниво јавног дуга Републике Српске за 2020. годину износи 4.870,8 милиона КМ, док се у наредним годинама пројектује ниво од 5.266,3 милиона КМ, 5.524,1 милион КМ и 5.739,1 милион КМ за 2021, 2022. и 2023. годину, респективно. Јавни дуг у односу на БДП у Приједлогу програма економских реформи за период 2021-2023. година пројектован је на нивоу 46,8% у 2021. години, 47,2% у 2022. години и 47,1% у 2023. години. У свим годинама посматраног периода очекује се повећање јавног и укупног дуга, односно за период 2021-2023. евидентна је тенденција повећања нивоа задужености, како апсолутно, тако и релативно у односу на ниво БДП-а. Прибављање финансијских средства путем задужења у ванредним околностима каква је актуелна свјетска здравствена и економска криза, може бити оправдано, посебно у циљу заштите здравља и живота грађана. Поред

наведеног, финансирање из кредита може бити оправдано у случају да се средства усмјеравају на инвестициону потрошњу, што је значајно за опоравак привреде у периоду кризе, те за поспјешивање привредног раста и развоја. Међутим, Фискални савјет упозорава да је неопходно строго водити рачуна да се дуг задржи до нивоа утврђеног фискалним правилом о дугу. Присутан је висок ниво фискалног ризика с обзиром да се дио задужења планира усмјерити у буџетску потрошњу. Наведено може имати негативан утицај на фискалну стабилност уколико средства из кредита не буду рационално и крајње одговорно трошена. С друге стране, задуживање за финансирање продуктивних инвестиција помаже привредни опоравак и пружа подршку привредном расту и развоју. Међутим, Фискални савјет скреће пажњу да је у наредном периоду потребно што ефикасније управљати инвестиционом потрошњом у смислу да се одгоде или да се одустане од непродуктивних јавних инвестиција, те да уштеде никако не треба чинити на продуктивним инвестицијама (нпр. инвестиције у инфраструктуру) с обзиром на њихове позитивне синергетске ефекте како на привредни опоравак, тако и на привредни раст и развој. Међутим, ризик кршења фискалног правила о дугу огледа се и у успорењу привредног раста и евентуалног активирања датих гаранција.

Фискално управљање проводи се у условима великих неизвијесности и ризика изазваних актуелном кризом. Због тога се јавне финансије Републике Српске суочавају са значајним изазовима у наредном периоду, те је неопходно строго контролисати јавну потрошњу, а буџетским средствима управљати по принципу рационалности и штедње, како би се обезбиједило очување фискалне стабилности.

Фискална одговорност и ефикасно управљање јавним финансијама предуслов су за економски раст и развој свих сектора друштва. Усвајањем Закона о фискалној одговорности и успостављањем Фискалног савјета Републике Српске унапређење фискалне одговорности је посебно постигнуто код свих субјеката који су укључени у буџетски систем, а имали су неизмирене обавезе из претходног периода. Фискална одговорност је повећана и код јединица локалне самоуправе, а провођење фискалних мјера је допринијело фискалној консолидацији Републике Српске.

Значај фискалне стабилности и одрживости јавних финансија посебно је дошао до изражаја у условима актуелне кризе изазване пандемијом вируса корона. Провођење Закона о фискалној одговорности, те провођење мјера фискалне консолидације у претходном периоду, обезбиједило је већи фискални простор захваљујући којем је омогућен адекватнији одговор на ублажавање посљедица кризе. Мјере експанзивне фискалне политике биле су основни механизам за ублажавање негативних посљедица кризе на привреду и становништво Републике Српске. Међутим, провођење фискалних мјера у циљу ублажавања посљедица кризе имало је значајан утицај на јавне финансије Републике Српске у виду погоршања буџетског резултата и повећања јавног и укупног дуга Републике Српске.

У Приједлогу програма економских реформи за период 2021-2023. година, све мјере које су усмјерене на фискалну одрживост добро су идентификоване. Посебан изазов за фискално управљање представља реформа здравственог система. Наведено додатно долази до изражаја имајући у виду да је здравствени сектор највише погођен кризом корона вируса, што је довело до нових ванредних расхода у циљу заштите живота и здравља грађана. Здравствени сектор је и прије пандемије корона вируса карактерисао неефикасношћу, оптерећеношћу високим нивоом неизмиренних обавеза, а криза је додатно продубила постојеће проблеме. Мјере усмјерене на повећање рационалности у пословању, нормирање адекватне

мреже здравствених установа и нивоа здравствених услуга, као и обезбјеђење додатних извора финансирања морају бити проведене. Велике инвестиције у здравствени сектор ће побољшати квалитет здравствених услуга, али неће ријешити финансијску одрживост система. Претходно наведено посебно треба имати у виду код процеса увођења здравствених установа у трезорски систем пословања. Поред изазова који се односи на реформу здравственог система, управљање јавним финансијама се суочава и са проблемом неефикасности јавних предузећа. Стога је неопходно извршити њихову реорганизацију, те јасно дефинисати начин за смањење нивоа неизмирених обавеза, обезбиједити рационалније и ефикасније пословање јавних предузећа. Такође, значајан изазов за стабилност јавних финансија у дугом року су неповољна демографска кретања која карактерише депопулација и старење становништва.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с. р.