



**Број:27.1-020-121/23**

**Датум, 3. август 2023. године**

На основу члана 22. став 3. а у вези са чланом 8. ст. 2. и 3. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске, даје

### **МИШЉЕЊЕ**

#### **на Нацрт програма фискалне консолидације за период 2024-2026. година**

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), утврђено је да Фискални савјет Републике Српске, између осталог, разматра и даје мишљење Министарству финансија Републике Српске на Нацрт програма фискалне консолидације.

Чланом 8. Закона, утврђено је да, ако неко од општих фискалних правила не буде испоштовано, Влада Републике Српске је обавезна да припреми и достави Народној скупштини Републике Српске Програм фискалне консолидације са мишљењем Фискалног савјета, којим се дефинишу мјере и период за повратак у оквире правила која су прописана Законом. Истим чланом утврђено је да Нацрт програма фискалне консолидације припрема Министарство финансија и исти доставља Фискалном савјету ради давања мишљења.

У складу с наведеним одредбама Закона о фискалној одговорности у Републици Српској, достављен је Нацрт програма фискалне консолидације, а који садржи разлоге за одступање од фискалног правила који се односе на консолидовани буџетски дефицит, мјере које Влада планира да предузме и рокове за провођење истих, како би се висина дефицита ускладила са фискалним правилима.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, између осталог, утврђена су општа фискална правила: правило о дугу и правило консолидованог буџетског дефицита. Прво опште правило лимитира јавни дуг Републике Српске на начин да исти на крају фискалне године не може бити већи од 55% оствареног БДП-а у тој години, а друго правило одређује да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити већи од 3% оствареног БДП-а у тој години.

Јавни дуг који подлијеже законском ограничењу на дан 31.12.2022. године износи 5.279,1 милиона КМ, што представља 36,32% БДП-а оствареног у 2022. години. Наведено потврђује да је ниво јавног дуга у 2022. години у складу са прописаним фискалним правилима дефинисаним Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, односно на основу наведеног може се закључити да је испоштовано фискално правило о дугу.

Консолидовани буџетски дефицит, према Закону о фискалној одговорности, је укупан дефицит буџетског система Републике Српске, а исти се утврђује као збир консолидованих буџетских дефицита буџета Републике, буџета општина и градова и буџета фондова. У складу са наведеном дефиницијом, консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система Републике Српске на дан 31.12.2022. године износи 466,85 милиона КМ, односно 3,21% БДП-а оствареног у 2022. години, на основу чега се закључује да правило о консолидованом буџетском дефициту није испоштовано.

С обзиром да је дошло до одступања од фискалног правила консолидованог буџетског дефицита у 2022. години, Влада Републике Српске је у складу с чланом 8. Закона о фискалној одговорности сачинила Нацрт програма фискалне консолидације (у даљем тексту: Програм), који садржи разлоге за одступање од фискалног правила који се односе на консолидовани буџетски дефицит, те мјере које Влада планира да предузме и период повратка у оквиру фискалних правила који су прописани овим Законом.

Нацртом програма фискалне консолидације дефинисане су мјере које ће обезбједити да се поново успостави поштовање фискалног правила. Такође, јасно је дефинисан рок за повратак дефицита у оквиру дефинисане Законом, а који подразумијева провођење фискалне консолидације у периоду од 2024. до 2026. године.

Будући да буџетски планови почивају на макроекономским трендовима које није могуће сасвим поуздано предвидјети, присутна су одређена одступања остварених од планираних фискалних резултата. У нацрту програма фискалне консолидације наведени су разлози тих одступања. Након усвајања Буџета за 2022. годину, од фебруара 2022. године, поред суочавања са дугорочним негативним посљедицама корона кризе, дошло је до стварања нове кризе и економских неизвијесности због дешавања у Украјини и других геополитичких и економских сукоба у свијету, те застоја у глобалним ланцима снабђевања. Као посљедица неведених дешавања, дошло је до раста цијена енергената и хране на свјетском тржишту и јачања инфлаторних притисака, што се даље одразило на успоравање глобалне трговине и тражње, те временом утицало на слабљење глобалног економског раста. Претходно наведено било је основ за покретање кризе која се у економском смислу веома негативно рефлектовала, како на земље Европске уније, тако и на Републику Српску, као малу отворену привреду, те је неочекивано дошло до успоравања привредне активности. Наведене околности условиле су негативне посљедице и на реализацију основних буџетских категорија Републике Српске, односно смањење наплаћених буџетских прихода у односу на план, с једне стране, и повећање јавне потрошње ради провођења мјера у циљу очувања животног стандарда грађана и ублажавања негативних посљедица инфлације, с друге стране. Будући да је ријеч о изузетно неизвијесним околностима, наведена кретања су се одразила на значајније одступање оствареног буџетског резултата од иницијално планираног, односно посљедично у 2022. години остварен је консолидовани буџетски дефицит изнад прописаних фискалних правила.

Програм фискалне консолидације за период 2024-2026. година је рађен уз претпоставку да ће доћи до постепене стабилизације економских и привредних токова у периоду за који је Програм рађен. И поред тога што је од почетка текуће године дошло до успоравања инфлације, у моменту израде Програма још увијек је присутан висок степен ризика који произилази из неизвијесности везаних за трајање дешавања у Украјини и рефлектовања истих на глобална економска кретања. Односно, и даље постоји висок ниво неизвијесности у погледу привредних кретања, а самим тим и у погледу остварења планираних буџетских оквира који се односе на период фискалне консолидације.

Процјене и пројекције основних макроекономских показатеља Републике Српске за период на који се односи Програм фискалне консолидације предвиђају да ће се у 2024. години остварити реалан раст БДП Републике Српске по годишњој стопи од 3,0%, док су за 2025. и 2026. годину пројектоване реалне стопе раста од 3,2% и 3,5%, респективно. Пројектоване реалне стопе раста за наредни трогодишњи период су изложене високом нивоу неизвјесности и ризика, будући да је неизвијесно остварење претпоставки на којима се темеље наведене пројекције, а које се односе на претпоставке о привредним кретањима у земљама које су најзначајнији спољнотрговински партнери Републике Српске, кретању на међународним финансијским тржиштима, кретању цијена сирове нафте, метала и хране на свјетском тржишту, кретању на тржишту рада и сл. Имајући у виду високу корелацију кретања фискалних индикатора са кретањем привредне активности, значајније одступање макроекономских индикатора у односу на процјене и пројекције, одразиће се и на остварење планираних буџетских оквира. Сходно наведеном, а узимајући у обзир неизвјесне околности у којима се Програм усваја, Фискални савјет је става да је неопходно опрезно пројектовати макроекономска кретања и строго пратити остварење истих, како би и буџети били што ближи реалним и остваривим вриједностима, те како би као такви, у циљу обезбјеђења фискалне стабилности, допринијели успјешнијој фискалној консолидацији. Дакле, Фискални савјет напомиње да је креирање буџета у наредним годинама неопходно усклађивати са тренутним макроекономским кретањима и факторима који због своје волатилности у великом дијелу утичу привредна кретања, а самим тим и на реализацију буџета.

Стопа раста укупних прихода на нивоу буџетског система Републике Српске, према планираним буџетским оквирима, планирана је на нивоу од 4,5% у 2024. години у односу на претходну годину, док су предвиђене стопе раста у 2025. и 2026. години у односу на претходну годину 4,9% и 4,0%, респективно. С друге стране, планирана укупна потрошња расте по нижим стопама, које износе 2,1%, 3,3% и 3,6% у периоду 2024-2026. година. Пројектовани раст буџетских прихода базиран је на унапређењу пореске дисциплине и боље наплате пореза, а не на додатним пореским оптерећењима привреде и становништва, што Фискални савјет оцјењује као добре мјере, како са аспекта провођења фискалне консолидације, тако и са аспекта побољшања животног стандарда становништва и пружања подршке привредном расту. Такође, планиране ниже стопе раста јавне потрошње у односу на стопе раста прихода обезбиједиће реалну основу за успјешно провођење Програма, те фискалну одрживост и очување фискалне стабилности.

Према пројектованим буџетским оквирима за период 2024-2026. година на нивоу сектора опште владе, пројектован је дефицит од 261,6 милиона КМ, 167 милиона КМ и 145,8 милиона КМ, респективно. Дакле, средњорочни фискални циљ је постепено смањење дефицита, што се позитивно рефлектује на фискалну стабилност. Враћање консолидованог буџетског дефицита у Законом дефинисане оквира планира се у 2024. години, што се оцјењује као реалан и достижан циљ. Планирано је да се фискални дефицит са 1,58% БДП-а у 2024. години, умањи у 2025. години на 0,96% БДП-а, те на 0,79% БДП-а у 2026. години. Наведено смањење дефицита позитивно утиче на ниво јавног дуга, тј. предвиђено је да се јавни дуг са нивоа од 35,6% БДП-а у 2024. години смањи на 34,9% БДП-а у 2025. години, те на 34,2% БДП-а до краја 2026. године.

Фискални савјет оцјењује да Програм фискалне консолидације садржи адекватне мјере, те да је исти реалан и проводив, али истиче да је неопходно да се исти строго поштује у циљу очувања фискалне стабилности Републике Српске. Односно, став Фискалног савјета

је да је фискални циљ у погледу смањења нивоа буџетског дефицита реално остварив, под условом да дође до остварења претпоставки на којима су базиране пројекције макроекономског оквира, а које се прије свега односе на стабилизацију економских прилика, како на глобалном нивоу, тако и код кључних спољнотрговинских партнера Републике Српске, уз истовремено строго контролисање јавне потрошње и ефикасно и одговорно управљање јавним финансијама водећи се принципом штедње. Остварење буџетског резултата у складу са Програмом, односно враћање буџетског резултата у Законом дефинисане оквира је важан позитиван корак у очувању фискалне стабилности. Међутим, Фискални савјет је става да је, поред враћања консолидованог буџетског дефицита у Законом дефинисан ниво, потребно успоставити уравнотежење јавних финансија након периода фискалне консолидације, односно већ од 2027. године неопходно је планирати уравнотежен буџет.

Како би се постављени фискални циљеви за период 2024-2026. година остварили, неопходно је 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. Поред наведеног, неопходно је буџетску потрошњу, у периоду на који се пројекције односе, ускладити са текућим остварењем прихода, односно да се реализација расхода врши искључиво на основу прилива наплаћених прихода, како би се обезбиједила одрживост јавних финансија и фискална стабилност.

Усљед неизвјесности и ризика остварења претпоставки на којима се темеље пројекције привредних кретања Републике Српске за период 2024-2026. година, а самим тим околности у којима се реализују фискални оквири, Фискални савјет истиче да ће у случају настанка повећаних ризика или економске кризе која би захватила и Републику Српску, бити неопходно обезбиједити додатно смањење свих неприоритетних расхода, а нарочито материјалних трошкова, те обустављање незапочетих и непродуктивних капиталних улагања и набавки (набавка пословних простора, аутомобила и сл.). Односно, у случају да привредна кретања усљед материјализације спољних ризика буду у складу са алтернативним сценаријом који пројектује ниже стопе привредног раста, биће неопходно обезбиједити додатне уштеде како би се строго придржавали постављених фискалних циљева. Наведено подразумијева да, у случају значајнијег негативног одступања у реализацији прихода у односу на планиране износе, успјешност спровођења фискалне консолидације зависи у највећем дијелу од смањења свих расхода, изузев приоритетних расхода и оних који имају директан ефекат на одржавање домаће тражње, као и од смањења свих непродуктивних улагања. Уколико претходно наведена ограничења у условима нестабилних економских прилика не омогуће провођење Програма фискалне консолидације, биће неопходно смањење осталих врста расхода, што није пожељно посебно са аспекта утицаја на потрошњу. Због тога је неопходно обезбиједити провођење Програма фискалне консолидације.

Имајући у виду чињеницу да су јавна предузећа важан дио јавног сектора у Републици Српској, Фискални савјет посебно истиче да је неопходно убрзати реформе и активности на унапређењу њихове ефикасности и профитабилности, што посљедично води ка побољшању ефикасности цјелокупног јавног сектора. Сходно наведеном, Фискални савјет је мишљења да је потребно да се јавна предузећа укључе у поступак фискалне консолидације на начин да обезбиједи додатне приходе у буџету повећањем ефикасности пословања, како путем повећања прихода од дивиденди, тако и кроз рационалније и одговорније управљање

средствима што би довело до смањења расхода пословања истих. С обзиром да јавна предузећа немају као приоритетни циљ остваривање профита, него обезбјеђење добара и услуга од јавног интереса по прихватљивим условима, основ за повећање буџетских прихода по основу уплата дивиденди јавних предузећа је унапређење ефикасности пословања, а што се прије свега односи на потребу за рационализацијом пословања на расходној страни, односно уштедама у пословању.

Поред мјера наведених у Програму фискалне консолидације, Фискални савјет додатно истиче потребу израде социјалне карте, како би се повећала ефикасност социјалних давања и унаприједио систем социјалне заштите у Републици Српској. Наведено посебно долази до значаја у кризним временима, како би се избјегла неселективна давања, односно како би се средства усмјеравала што праведније најугроженијим категоријама становништва, а у циљу побољшања и очувања њиховог животног стандарда.

Нацрт програма фискалне консолидације за период 2024-2026. година подразумијева провођење фискалне консолидације на основу комбинованог модела, првенствено путем смањења расхода, али и повећањем прихода. С обзиром на нестабилне глобалне услове у којима се извршава буџет за 2023. годину, те тенденцију раста нивоа дефицита и номиналног нивоа јавног дуга, Програм фискалне консолидације који смањење дефицита у основи базира на смањењу свих непродуктивних расхода и расхода који смањењем неће угрозити извршавање јавних функција, те на бољој наплати прихода, оцјењује се као ефикасан модел консолидације. Односно, провођење фискалне консолидације у складу с Програмом, поред успостављања фискалне равнотеже, осигураће стабилност јавних финансија и на тај начин ће пружити подршку привредном расту.

Будући да је у 2022. години дошло до раста буџетског дефицита изнад нивоа предвиђеног фискалним правилима, Фискални савјет оцјењује да строго поштивање и провођење мјера дефинисаних у Нацрту програма фискалне консолидације у новонасталим неизвијесним околностима обезбијеђује фискалну стабилност у Републици Српској у наредном периоду. Поред наведеног, Фискални савјет напомиње да је важно да се финансирање у текућој години реализује у складу са усвојеним Буџетом за 2023. годину, како извршење буџета не би било изложено додатном ризику ликвидности до краја године.

У периоду фискалне консолидације, односно у периоду 2024-2026. година, очекивања су да ће се јавни дуг кретати до нивоа утврђеног фискалним правилом о дугу. Без обзира на наведену чињеницу, у наредном периоду је неопходно опрезно поставити смјернице за управљање дугом Републике Српске, како јавног тако и укупног. Фискални савјет посебно скреће пажњу да је потребно имати у виду посебно правило о дугу које каже да уколико јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године достигне 50% БДП-а оствареног у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом. Стога, Фискални савјет упозорава да је у наредном периоду неопходно, поред смањења дефицита, строго водити рачуна о даљем процесу задуживања и обезбиједити спровођење мјера фискалне консолидације у условима високог нивоа неизвијесности на начин да се не наруши фискално правило које се односи на дуг.

**ПРЕДСЈЕДНИК  
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

**Проф. др Миленко Крајишник, с. р.**