

На основу члана 19.став 2. тачка 1) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15), Фискални савјет Републике Српске, даје

М И Ш Љ Е Њ Е

на Приједлог Програма економских реформи за период 2018-2020. година-по хитном поступку и Приједлог Буџета Републике Српске за 2018. годину – по хитном поступку

Чланом 19. став 2. тачка 1) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15) 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 и економске политике.

С тим у вези, Фискални савјет је на 4. редовној сједници одржаној 7. децембра 2017. године, анализирао макроекономске и фискалне претпоставке и пројекције коришћене за израду Приједлога програма економских реформи за период 2018-2020. година и Приједлога буџета Републике Српске за 2018. годину, које је Влада Републике Српске упутила Народној скупштини Републике Српске на разматрање и усвајање.

Програм економских реформи Републике Српске за период 2018-2020. година

Пројекције основних макроекономских показатеља Републике Српске у наредном трогодишњем периоду показују тренд позитивних кретања у економији Републике Српске. Наиме, предвиђено је да ће БДП Републике Српске реално годишње да расте по стопама од 3,7% у 2018., 3,8% у 2019. и 4,0% у 2020. години. Усљед очекиваног раста цијена на иностраном тржишту, прије свега горива, те домаће потрошње очекује се и раст општег нивоа цијена, односно инфлације, тако да је предвиђени номинални раст БДП-а на крају посматраног периода око 5% на годишњем нивоу.

Макроекономски оквир Програма економских реформи заснива се на реалним пројекцијама економског раста.

Усљед раста БДП-а и планираних економских реформи, пројектовано је смањење учешћа консолидованих укупних прихода и потрошње опште владе у бруто домаћем производу. Посљедишно, почев од наредне године пројектован је фискални циљ у виду консолидованог буџетског суфицита и то у износу од 0,5% пројектованог БДП у 2018. години па до 2 % у наредне двије године (2019. и 2020.години).

Овако пројектован фискални циљ чини фискални оквир одрживим и представља добру основу за реализацију појединих циљева и приоритета економске политике, односно Програма економских реформи. Уколико се оствари, уравнотежење фискалних токова позитивно ће утицати на смањење потребе за новим задуживањем и на раст јавног дуга, што ће, опет, водити смањењу издатака по основу камата које би се на исти морале платити. Све претходно наведено олакшало би и одржавање укупне фискалне одговорности и поштовање фискалних правила дефинисаних Законом о фискалној одговорности.

Програмом економских реформи предвиђено је да ће се јавни дуг Републике Српске смањивати са нивоа од 4.394,00 милиона КМ на 4.050,10 милиона КМ у 2020. години.

Полазећи од тврдње (постулата) да је дуг чија је просјечна каматна стопа мања од стопе раста БДП-а (номинална стопа раста), коригована за дефицит и приливе и одливе од продаје имовине, јавни дуг Републике Српске је одржив. Просјечна каматна стопа дуга Републике Српске износи 2,34% у 2016. години, а просјечни раст БДП-а у 2016. години износи номинално

4,62%. Оčekивања су да ће се реални раст БДП у Републици Српској кретати између 3,5% и 4%. Бруто финансијске потребе за финансирање спољног и унутрашњег дуга, а на основу пројекција из документа Информација о дугу са стањем на дан 31. децембар 2016. године износе 849,68 милиона КМ, односно 8,81 % БДП-а. За тржишта каква је Републике Српска (Emerging markets) сматра се да износ између 10% и 15 % бруто финансисјких потреба не угрожава функционисање јавних финансија, али представља умјерен ризик. Због тога је потребно наставити са мјерама на продужавању просјечног трајања дуга, који тренутно износи 6,32 године. Дужи рок подразумијева мање годишње оптерећење и више средстава за остале намјене.

Такође, било би корисно да Република Српска развије и имплементира методологију за управљање дуговима како би се подигла ефикасност у управљању дуговима и умањили будући ризици. Међутим, без обзира што ниво бруто финансијских потреба не угрожава функционисање јавних финансија потребно је урадити детаљнију анализу одрживости дуга Републике Српске у циљу подршке Стратегији управљања дуговима. У анализи треба узети у обзир и утицај старења популације на даље генерисање дугова у Републици Српској.

Ако се посматра само укупна потрошња опште владе евидентно је да је пројектовано њено брже смањење у односу на учешће укупних прихода у БДП-у. Тако је пројектовано да ће се укупна потрошња смањити са 40,7% колико је износило њено учешће у 2016. години па све до 34,4% у 2020. години. Међутим, овој пројекцији потребно је приступити са резервом с обзиром на дугорочне ефекте предвиђених мјера, као и ризике реализације предвиђених мјера који су наведени у документу (пројектовано смањење учешћа укупне потрошње у БДП-у највећи дијелом је посљедица пројектованог раста БДП-а).

Циљеви и приоритети дефинисани у Програму су кредибилни и у великој мјери су усагалашени са Реформском агендом и Акционим планом Републике Српске за њену реализацију. Међутим, мјере и инструменти који би требали да обезбиједе остваривање постављених циљева, нису у довољној мјери конкретизовани и квантификовани па је отежано њихово спровођење и праћење реализације. Будући да ефекти примјене појединих мјера такође нису квантификовани, неопходно је, поред других активности израдити Акциони план у којем ће се мјере за реализацију прецизирати, одредити носиоци и рокови за реализацију те јасно дефинисати очекивани ефекти.

Буџет Републике Српске за 2018. годину

Чланом 10. став 1. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској, утврђено је да одговорно лице корисника Буџета Републике Српске приликом достављања на усвајање буџета, има обавезу да под пуном материјалном и кривичном одговорношћу достави потписану и овјерену изјаву о фискалној одговорности. Будући да су одговорна лица свих корисника буџета доставила потписану и овјерену изјаву о фискалној одговорности, неспорно је да су у смислу поштовања процедура прописаних Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, створене формално-правне претпоставке за разматрање Приједлога буџета.

Подношење изјава о фискалној одговорности у складу са Законом, представља значајан напредак у стварању услова за подизање фискалне одговорности на виши ниво.

Закон о фискалној одговорности у Републици Српској, утврдио је фискална правила, као општа и посебна. Општа фискална правила односе на укупан буџетски систем Републике Српске, па је Приједлог Буџета анализиран и у погледу поштовања фискалних правила.

Чланом 6. Закона утврђено је да су општа фискална правила: правило о дугу и правило консолидованог буџетског дефицита.

Правило о дугу је у складу са Законом дефинисано на начин, да Јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити већи од 55% оствареног БДП-а у тој години, а јавни дуг у смислу Закона о фискалној одговорности, је дуг Републике Српске, дуг јединица локалне самоуправе и дуг фондова.

Имајући у виду да је јавни дуг у 2016. години износио 45,1% БДП ово фискално правило је испоштовано.

Иако је јавни дуг Републике Српске висок, у равнотежењем фискалних токова долазиће до његовог постепеног смањења и отклањања од опасности настанка кризе дуга.

Надаље, дуг јавних предузећа и јавних установа, који истина не чини јавни дуг у смислу Закона о фискалној одговорности, али је дио укупног дуга, може имати негативан утицај на ликвидност буџета и може бити узрок потенцијалног дефицита.

Када се Буџет Републике Српске за 2018. годину анализира са аспекта поштовања правила консолидованог буџетског дефицита, може се констатовати да је и оно испоштовано, јер је овај дефицит у 2016. години износио 1,1 % БДП-а.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској правило консолидованог буџетског дефицита дефинисано је на начин да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити већи од 3% оствареног БДП-а у тој години. У складу са чланом 3. тачка 13) Закона, консолидовани буџетски дефицит је укупан дефицит буџетског система Републике Српске, а утврђује се као збир консолидованих буџетских дефицита, буџета Републике, буџета градова и општина и буџета фондова.

Приједлогом буџета за 2018. годину планиран је амбициозан фискални циљ, односно планиран је буџетски суфицит у износу од 125 милиона КМ.

Треба нагласити да постоји ризик остварења буџетског суфицита због могуће повећане јавне потрошње изван буџета у ужем смислу, и то преко рачуна посебних намјена, властитих рачуна буџетских корисника, као и посебних пројеката који се воде преко Главне књиге трезора. Планирани суфицит је у највећој мјери посљедица контроле јавних расхода, чија се структура није битно мијењала у односу на претходну годину. Раст јавних прихода је умјерен и у складу је са пројектованим економским растом, те се процјене ових прихода могу сматрати реалним и више конзервативним.

Намјена планираног суфицита је усмјерена на отплату повећаног јавног дуга који доспијева на наплату у 2018. години, што се, с обзиром на стање и кретање јавног дуга, али и укупног дуга Републике Српске, може сматрати оправданим. Наиме, укупан дуг кога поред јавног дуга чини дуг јавних предузећа и Инвестиционо-развојне банке не улази у оквир прописаних фискалних правила. Праћење и овог дијела дуга је неопходно, јер постоји ризик његовог негативног утицаја на фискалну стабилност Републике Српске. Неефикасност јавних предузећа и јавних установа и неблаговремено сервисирање ових дугова може имати, негативан утицај на ликвидност буџета и може бити узрок потенцијалног буџетског дефицита.

Препорука је да се строго контролише јавна потрошња изван буџета у ужем смислу, те да се иста у будућности смањује. Осим тога, потребно је унаприједити и усклађеност структуре јавних расхода са утврђеним, али и планираним политикама, односно приоритетима дефинисаним у Програму економских реформи.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник

