



Број: 27.1- 40-156/18
Датум, 18. децембар 2018. 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 4. ванредној сједници одржаној 18. децембра 2018. године, даје

МИШЉЕЊЕ
на Приједлог програма економских реформи за период 2019-2021. 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 18. децембра 2018. године, анализирао макроекономске и фискалне претпоставке и пројекције коришћене за израду Приједлога програма економских реформи Републике Српске за период 2019-2021. година (у даљем тексту: Програм економских реформи), који је Влада Републике Српске упутила Народној скупштини Републике Српске на разматрање и усвајање.

У документу Програма економских реформи дефинисано је седам приоритета који су у истој формулацији постављени као циљеви Програма:

1. Повећање конкурентности и продуктивности привреде Републике Српске са циљем повећања плате,
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 дигитализација економије и
7. Европске интеграције, регионална и међународна сарадња.

Наведени циљеви у Програму су кредитабилни и добро постављени имајући у виду главне приоритете, као и кључне проблеме и изазове са којима се суочава Република Српска.

Дефинисани циљеви у Програму економских реформи су добро дефинисани. Такође се може констатовати да је редосlijed циљева адекватан, имајући у виду њихову међусобну повезаност и условљеност. Међутим, само дефинисање циљева у методолошком смислу је једним дијелом неконзистентно, што отежава њихову операционализацију, те утврђивање инструмената и мјера за реализацију истих, што се види у дијелу документа који се односи на анализу мјера по појединим областима. Неконзистентност произилази из чињенице да су првих пет циљева постављени као стратешки циљеви са јасним навођењем жељеног стања или промјена који се желе постићи у будућем периоду.

При томе се мора напоменути да је трећи циљ, који се односи на ефикасност укупног јавног сектора, сувише уопштен. С друге стране, шести и седми циљ су постављени као приоритети у којима би тек требало дефинисати циљеве. Мјере и инструменти који би требали да обезбеде остваривање постављених циљева нису у доволној мјери конкретизовани и квантifikовани па је тешко оцјенити будуће ефекте њиховог спровођења. Такође је сложена њихова реализација и праћење.

Макроекономски оквир у коме се развија Република Српска је повољан и добрим дијелом представља фактор постојећег економског раста Републике Српске. Ипак, треба имати у виду да повољно окружење и спољни фактори раста нису подстакли јаче учешће инклузивних фактора који су јако важни за будућа економска кретања. Тако је Република Српска у претходне четири године остварила стабилне стопе раста, али ипак испод просјека Европских земаља у развоју и свјетског просјека. Просјечна годишња стопа раста у наведеном периоду у Републици Српској била је 3,2% док је иста у свијету била 3,4%, а у Европским земаљама у развоју 4,0%. Наравно, треба узети у обзир и тешкоће са којима се Република Српска у овом периоду суочавала. Резултати у области спољне трговине су били изванредни, али су изостали унутрашњи фактори раста прије свега инвестиције које су на нивоу од 15% до 17% БДП, што је далеко испод потребног за земљу на новој развоју Републике Српске. Ово су кључни разлози зашто су ефекти економског раста који се огледају у повећању продуктивности, запослености и повећању плате недовољни, без обзира на позитивне трендове.

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., 4,0% у 2019. и 4,0% у 2020. години. Услјед очекиваног раста цијена на иностраном тржишту, прије свега горива, те домаће потрошње очекује се и раст општег нивоа цијена, односно инфлације у износу до 1,4%. Овако пројектовани раст даје реалну основу за остварење постављених циљева.

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

Пројектовани раст је остварив посебно ако се постигне ефикасност у реализацији циља који се односи на повећање плате и запослености што ће појачати куповну моћ и домаћу тражњу, очекујући да ће извозна тражња остати стабилна. Услов за остваривање пројектованог раста је и јачање инвестиција. Значај инвестиција као фактора је вишеструк. Оне су главни фактор инклузивног раста, што даје већи степен сигурности у случају спољних шокова. Важан су фактор подизања конкурентности и главни генератор нових радних мјеста. Значајнији раст инвестиција у стратешке пројекте у инфраструктуру, енергетику и прерађивачку индустрију, без обзира да ли се ради о јавним или приватним, страним или домаћим инвестицијама, би додатно повећао економски раст изнад пројектованих величина. У том контексту, Републици Српској су потребне стопе раста изнад просјека земаља у окружењу да би се прикључила развијенијим земљама и омогућила остваривање најважнијег развојног циља који се огледа у порасту животног стандарда и побољшању демографске позиције земље.

Постављени фискални циљ у виду буџетског суфицита је реалан са аспекта пројектованих јавних прихода, али постоји резерва када је у питању остварење јавних расхода, посебно на буџетским фондовима изван буџета у ужем смислу (фондови 02 до 05), те дефицита фондова социјалне сигурности, прије свега Фонда здравственог осигурања Републике Српске и једног броја јединица локалне самоуправе.

Усљед пројектованог раста БДП-а и планираних економских реформи, пројектовано је и смањење учешћа консолидованих укупних прихода и потрошње опште владе у бруто домаћем производу. Усљед тога, почев од наредне године пројектован је фискални циљ у виду консолидованог буџетског суфицијата и то у износу од 0,3% пројектованог БДП у 2018. години па до 1,2 % и 1,8% у наредне две године (2019. и 2020. години).

Овако пројектован фискални циљ чини фискални оквир одрживим и представља добру основу за реализацију поједињих циљева Програма економских реформи. Уколико се оствари уравнотежење фискалних токова, то ће свакако позитивно утицати на смањење потребе за новим задуживањем и на раст јавног дуга, а 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 у Закону о фискалној одговорности у Републици Српској. Треба напоменути да је од доношења Закона о фискалној одговорности у Републици Српској заначајно унапријеђена фискална одговорност и дисциплина, али да је и даље траба развијати и побољшавати. Фискални савјет поново упозорава на ризик у остварењу пројектованог буџетског суфицијата због могуће повећање 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. Ризик представља и неадекватно управљање јавним финансијама једног дијела јединица локалне самоуправе, као и проблем финансијске одрживости здравственог сектора.

Дио документа који се односи на утврђивање и пројектовање структурног фискалног биланса је непотребно оптерећен теоријским и методолошким објашњењима. Такође, дужина коришћене серије у анализи, као и узимање само једне компоненте на страни расхода доводи у питање поузданост добијених резултата и утврђених пројекција.

Препорука је да се строго контролише јавна потрошња изван буџета у ужем смислу, те да се иста у будућности смањује или подвргне буџетском планирању у пуном смислу. Неопходно је повећати фискалну одговорност јединица локалне самоуправе које имају хроничне буџетске дефиците, као и креирати модел финансирања који ће здравствени сектор учинити финансијски одрживим, а Фонд здравственог осигурања фискално ефикаснијим. Такође, потребно је унаприједити и усклађеност структуре јавних расхода са утврђеним, али и планираним политикама, односно приоритетима дефинисаним у Програму економских реформи.

Јавни дуг Републике Српске је одржив, а циљеви постављени Стратегијом управљања дугом Републике Српске су добро дефинисани.

Просјечна каматна стопа на дуг, коригована за дефицит и приливе и одливе од продаје имовине је мања од номиналне стопе раста БДП-а, па се дуг може сматрати одрживим.

Програмом економских реформи предвиђено је да ће се јавни дуг Републике Српске смањивati са нивоа од 4.128,7 милиона КМ на 4.079,8 милиона КМ у 2020. години. Смањење учешћа јавног дуга у БДП је добра политика, али је потребно водити рачуна о кретању укупног дуга Републике Српске који поред јавног дуга (дуг буџета Републике, дуг јединица локалне самоуправе и дуг фондова социјалне сигурности) обухвата и дугове ИРБ-а, јавних предузећа и установа, јер исти може имати неповољан утицај на стање и сервисирање јавног дуга, као и на ликвидност буџета и узроковање буџетског дефицијата. Препорука Фискалног савјета је да се и даље ради на смањењу расхода финансирања кроз ниже каматне стопе и друге трошкове задуживања на свим нивоима власти.

Фискално управљање може се оцијенити успешним, али га и даље треба унапређивати ради обезбеђења одрживости јавних финансија.

Све наведене мјере у овој области су добро идентификоване, а посебан изазов представља потпуна реформа здравственог система. Фискални савјет Републике Српске посебно указује на потребу убрзања реализације предвиђених мјера, те на значај редоследа поједињих активности. Наиме, наведене мјере везане за реформу здравственог система, а које

се огледају у заустављању повећања неизмирених обавеза, изналажењу модела за њихово измирење, нормирању мреже здравствених установа и изналажењу модела одрживог финансирања морају се у потпуности завршити прије увођења задравствених установа и Фонда здравственог осигурања у трезорски систем, ако се под тим увођењем подразумујева и њихово увођење у буџет Републике и буџете локалних заједница. У противном постоји врло озбиљан ризик одрживости постављених фискалних циљева.

Структурне мјере по појединим областима су у већем дијелу добро постављене. Међутим, неке од наведених мјера нису доведене у везу са постављеним циљевима, док се дио мјера своди на административно-техничке. Поједине наведене мјере представљају инструменте економске политике који нису довољно конкретизовани и кватификовани.

Мјере које се односе на област фискалне политике су добро дефинисане и омогућавају остваривање постављених циљева.

Кључне препеке за конкурентност и инклузивни раст су одлично идентификоване. Међутим, уважавајући да је структура самог документа условљена смјерницама Европске комисије, мора се нагласити да многе мјере које се односе на унапређење правног оквира, а реализују се кроз доношење нових прописа, мјере које се односе на израду стратегија и акционих планова, те мјере које се огледају у разним видовима реформе, реорганизација и успоставе регистара, у ствари нису класичне мјере економске политике. То су инструменти у којима треба да се дефинишу мјере или активности који треба да олакшају провођење мјера. То су мјере типа:

- „реформа институције биће реализована кроз две фазе: 1) Израда и усвајање акционог плана за реформу и 2) Реформисање институције, чиме ће се постићи циљ уређење стања у датој области“

- „Ажурирање листа важећих правних прописа Републике Српске за дату област, усвајање Стратегије и пратећег Акционог плана, усвајање Плана усаглашавања прописа Републике Српске са ЕУ регулативом..... Уређен правни оквир ће побољшати конкурентност итд...“

Овако дефинисане мјере без конкретизације, квантификације и јасних учинака не доприносе остварењу циљева постављених Програмом или је у најмању руку тешко дати оцјену валидности и проводивости таквих мјера. Послови који представљају редовну активност републичких органа управе и других јавних институција не могу се сматрати мјерама економске политике.

Мишљење Фискалног савјета Републике Српске је да у предвиђеним мјерама за остваривање добро дефинисаних циљева недостају оне мјере које се односе на инвестирање у велике стратешке инфраструктурне пројекте, као и активности везане за инвестиције у реалном сектору у кључним привредним гранама (половима раста) које се могу очекивати у планском периоду. У том контексту, најављено реструктуирање и повећање ефикасности јавних предузећа у највећем дијелу не садржи мјере за њихову реализацију.

Фискална правила

Закон о фискалној одговорности у Републици Српској, утврдио је општа и посебна фискална 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. Јавни дуг у смислу Закона о фискалној одговорности, је дуг Републике Српске, дуг јединица локалне самоуправе и дуг фондова.

Посебно фискално правило које се односи на праг за дуг подразумијева да уколико јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године достигне 50% оствареног БДП-а у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом. Процијењени јавни дуг на крају 2018. године је 39,1% БДП, па се може констатовати да је ово фискално правило испоштовано.

Важно је указати на чињеницу, да дуг јавних предузећа и јавних установа, који истина не чини јавни дуг у смислу Закона о фискалној одговорности, али су дио укупног дуга, може да има негативан утицај на ликвидност буџета и могу да буду узрок потенцијалног буџетског дефицита.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској дефинисано је и правило консолидованог буџетског дефицита. Опште фискално правило прописује да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити већи од 3% оствареног БДП-а у тој години. Посебно фискално правило подразумијева да уколико консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године достигне 2,5% оствареног БДП-а у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом. Процијењени буџетски дефицит за 2018. годину износи 1,2% БДП-а, те се може констатовати да је ово фискално о правило испоштовано.



ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА
Миленко Краишник
Проф. др Миленко Краишник