



Број: 27.1- 40-173/19

Датум, 13. децембар 2019. 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 21. редовној сједници одржаној 13. децембра 2019. године, даје

МИШЉЕЊЕ

на Приједлог програма економских реформи Републике Српске за период 2020-2022. 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 13. децембра 2019. године, анализирао Приједлог програма економских реформи Републике Српске за период 2020-2022. година (у даљем тексту: Програм економских реформи), 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, односно политика Владе Републике Српске нису мијењани у односу на претходни Програм економских реформи РС за период 2019-2021. године, а утврђени су у облику сљедећих седам 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 дигитализација економије 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.

Дефинисани приоритети у Програму економских реформи су стратешког карактера и по својој природи дугорочни, тако да се нису мијењали у односу на претходну годину. Међутим, због бржег остваривања постављених циљева било је неопходно унаприједити систем мјера и инструмената за реализацију циљева, прије свега кроз већу конкретизацију, квантификацију и прецизније рокове реализације, што је једним дијелом и учињено, али још увијек не у довољној мјери.

Програм економских реформи садржи преглед имплементације смјерница усвојених политика у оквиру Економског и финансијског дијалога са Европском унијом и то:

- Јачање средњорочног оквира макро-фискалног планирања
- Повећање транспарентности јавног сектора,
- Повећање јавних инвестиција,
- Побољшање циљања социјалних давања,
- Очување стабилности финансијског сектора,
- Повећање ефикасности јавних предузећа,
- Поједностављење процедуре регистрације предузећа,
- Смањење парафискалних накнада,
- Смањење пореског оптерећења рада,
- Активнија подршка запошљавању од стране јавних служби.

Преглед планираних и дјелимично проведених мјера у оквиру наведених смјерница показује напретке у појединим областима, али и спорост у провођењу истих, те изостанак неких важних активности које воде остваривању дефинисаних циљева.

Јачањем средњорочног оквира макро-фискалног планирања унапријеђени су капацитети за пројекције прихода што омогућава ефикасније планирање и управљање јавним финансијама. Повећање транспарентности јавног сектора кроз успостављање регистра запослених у јавном сектору, а у циљу смањења учешћа издатака за текућу потрошњу се неоправдано споро проводи. Повећање јавних инвестиција се проводи кроз повећање средстава за ове намјене у буџету и реализацију Програма јавних инвестиција Републике Српске. Тренд повећања средстава за јавне инвестиције у буџету је свакако важна мјера, али је неопходно досљедно водити зацртане принципе при одабиру јавних инвестиција, а у складу са принципима економске рентабилности и друштвене користи. Претходно наведено представља основни услов за ефикасно управљање. Осим тога, јавне инвестиције не могу се само заснивати на наведеним сегментима. Инвестиције у јавном сектору морају да буду много веће, повећањем инвестиција јавних предузећа, посебно оних од стратешког значаја. Један од основних услова за ефикасне јавне инвестиције подразумијева усклађен број и структуру запослених са потребама процеса рада. Побољшање циљања социјалних давања је важна структурна реформска мјера која је добро конципирана, али се мора убрзати њена реализација. Очување стабилности финансијског сектора се проводи кроз побољшање управљања кредитним ризиком и отклањање препрека за рјешавање лоших кредита, чији тренд смањења указује на позитивне ефекте ове мјере. У

унапређењу реструктурирања и/или приватизације јавних предузећа и побољшању њихове ефикасности и корпоративног управљања у имплементацији мјера је стављен акценат на активност ИРБРС, али активности везане за реструктурирање предузећа, приватизацију, као и контролу извршења обавеза по том основу не дају задовољавајуће резултате. Јавни сектор је и даље неефикасан јер је принос на капитал у власништву Републике Српске веома низак. Повећање ефикасности јавних предузећа може се постићи само повећањем њихове продуктивности и профитабилности, а посебно великих стратешких јавних компанија. Поједностављење и усклађивање процедуре регистрације предузећа, лиценцирања и дозвола између ентитета и имплементација Закона о електронском потпису су добра основа за повећање конкурентности економије Републике Српске. Смањење парафискалних накнада и поједностављење процедура код опорезивања су мјере које ће такође побољшати конкурентност привреде и веома је важна са аспекта оптималног опорезивања. Због тога активности везане за ове мјере треба убрзати, а предвиђене рокове строго поштовати. Смањење пореског оптерећења рада има за циљ повећање конкурентности привреде, али и повећање плата и запослености, те смањење сиве зоне у области плата. Реализацију наведене мјере треба пратити кроз резултате по сваком од четири наведена циља у овој области. Такође, треба имати на уму да ће вођење повољне пореске политике у виду растерећења рада и подстицања инвестиција, као једно од одређивања Владе у циљу повећања привредне активности, за посљедицу имати остварење нижих јавних прихода. Како би се одржала фискална стабилност, потребно је прилагодити и расходну страну у виду уштеда, а на приходној страни недостајућа средства настојати надомјестити бољом наплатом буџетских прихода и сузбијањем сиве економије. Као могуће значајније измјене у регулаторном оквиру које се односе на јавне финансије, наводи се могуће смањење збирне стопе доприноса на ниво из 2008. године. С обзиром да приходи од доприноса за социјално осигурање имају значајан удио у укупним буџетским приходима буџета Републике Српске (око 31%), те да су приходи фондова социјалне сигурности у потпуности зависни од прихода од доприноса, Фискални савјет указује да је, у циљу одржавања фискалне стабилности, неопходно направити анализу утицаја измјена у пореском регулаторном оквиру на јавне приходе, те изнајлажење алтернативних извора прихода, као и додатних уштеда, како би планирана јавна потрошња била уредно сервисирана. 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.

Макроекономски оквир Програма економских реформи заснива се на оптимистичним пројекцијама економског раста које су оствариве уз услове повећања индустријске производње, инвестиција и извозне тражње.

У 2019. години, макроекономска кретања свјетске привреде карактеришу „растуће неизвијесности“ због трговинских тензија између двије велике свјетске привреде, САД-а и Кине, све израженији протекционизам у спољној трговини, нарушавање повјерења инвеститора и смањење инвестиционих токова, те могући излазак Велике Британије из ЕУ без договора, што се негативно одражава на процјене свјетског привредног раста за 2019. годину. Посљедишно, долази до успоравања привредног раста главних спољнотрговинских партнера Републике Српске (Италија, Њемачка, Србија, Хрватска, Словенија, Аустрија), што се кроз пад извозне тражње и токова страних директних инвестиција негативно одражава на привредна кретања Републике Српске.

Стопа раста БДП-а Републике Српске у 2018. години износила је 3,9% годишње, при чему су привредном расту највише допринијеле инвестиције у стална средства и раст потрошње, посебно приватне потрошње, уз умјерен раст и државне потрошње. Привреда Републике Српске се у 2019. години суочава са успоравањем привредне активности након четири године стабилних стопа привредног раста, што је највећим дијелом последица пада индустријске производње и смањења производње због слабљења извозне тражње. Постепени опоравак привредног раста Републике Српске, али умјереним темпом, према пројекцијама у ПЕР-у 2020-2022, очекује се већ од 2020. године за који се претпоставља да ће бити подстакнут прије свега растом домаће потрошње, а захваљујући очекивањима у виду повећања броја запослених и раста просјечних личних примања, док се очекује и раст извоза по стопама вишим од увоза.

Пројекције основних макроекономских показатеља Републике Српске за период 2020-2022. година презентоване у Приједлогу програма економских реформи Републике Српске за период 2020-2022. година показују да ће, последице успоравања реалног привредног раста предвиђеног за 2019. годину у односу на 2018. годину за 0,9 процентних поена, услиједити период раста привредне активности већ од 2020. године, али умјереним темпом. Процијенује се да ће БДП Републике Српске реално расти у 2019. години по стопи од 3% годишње, у 2020. години по годишњој стопи од 3,5%, док су за 2021. и 2022. годину пројектоване реалне стопе од 3,7% и 4,0%, респективно. Очекивани стабилан раст општег нивоа цијена, односно инфлације по годишњој стопи од 1,1%, 1,3% и 1,5% у 2020, 2021. и 2022. години, респективно, одраз је пројекције у кретању цијена сирове нафте и хране на свјетском тржишту, инфлације у еврозони, као и умјерен притисак на цијене усљед очекиваног раста плата и домаће потрошње. У области спољне трговине, за Републику Српску у 2019. години процијенује се упоравање раста спољнотрговинске размјене, како на страни извоза, тако и на страни увоза, прије свега као последица успоравања привредних активности и смањења извозне тражње у земљама главним спољнотрговинским партнерима Републике Српске. У периоду 2020-2022. очекује се да ће доћи до умјереног и постепеног опоравка извозне тражње имајући у виду да се очекује привредни раст, али нижег интензитета, најзначајнијих спољнотрговинских партнера Републике Српске.

Макроекономски оквир за Републику Српску у Приједлогу програма економских реформи Републике Српске за период 2020-2022. године треба одражавати тенденције у кретању како свјетске привреде, тако и претпоставки о кретању генератора привредног раста Републике Српске. Уколико се реализују планиране мјере које ће за последицу имати раст јавних и приватних инвестиција, повећање плата и запослености и уколико дође до стабилизације економског раста главних спољнотрговинских партнера Републике Српске, пројектовани привредни раст за период 2020-2022. година од 3,5%, 3,7% и 4% је остварив. Међутим, у условима екстерних шокова у виду даљег успоравања раста свјетске економије и уколико не буду проведене мјере које ће стимулативно дјеловати на домаћу тражњу, реалнији је алтернативни сценарио по коме ће стопе раста, према процјенама Фискалног савјета да се крећу од 2,6% до 3,5%.

С обзиром на високу корелацију у кретању најзначајнијих јавних прихода са кретањем макроекономских агрегата БДП-а, запослености и плата, алтернативни сценарио би захтијевао редефинисање фискалног оквира и постављених фискалних циљева.

Постављени фискални циљ у виду буџетског суфицита је амбициозан јер се базира на оптимистичној пројекцији 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.

Приједлогом програма економских реформи Републике Српске за период 2020. до 2022. година, постављен је фискални циљ у виду консолидованог буџетског суфицита сектора опште владе на нивоу од од 0,1%, 1,0% и 1,5% БДП-а, респективно. Остварење фискалног циља који се односи на буџетски суфицит, имаће позитивне ефекте у виду смањења јавног дуга, односно смањиће се потреба за новим задуживањем, док се планирани буџетски суфицит планира дјелимично усмјерити на отплату постојећих задужења.

Анализом кретања оквира буџетске потрошње, као процента учешћа у БДП-у, уочава се тенденција смањења буџетске потрошње са 39,7% БДП-а у 2020. години на 36,5% пројектованог БДП-а у 2022. години.

За период 2020-2022. година, на основу пројекција у Приједлогу програма економских реформи, очекује се позитиван тренд у кретању укупних прихода за сектор опште владе, у виду благог раста, при чему се очекује да раст буџетских прихода буде континуиран.

Остварење пројектованих нивоа буџетских суфицита обезбиједили би стабилност јавних финансија. Међутим, добро фискално управљање зависи и од тога за које намјене се планира усмјерити оставрени суфицит. Пожељно је суфицит усмјерити на смањење задужења Републике Српске ради смањења расхода за камате, као и на повећање инвестиционе потрошње која ће утицати на привредни раст, виши степен задовољења јавних потреба, као и позитиван утицај на будуће кретање текућих расхода.

Међутим, потребно је скренути пажњу на фискалне ризике који могу утицати на остварење пројектованих амбициозно постављених нивоа буџетског суфицита. У случају значајнијег погоршања у остварењу планираних буџетских прихода, као посљедица значајнијег одступања у макроекономском оквиру у односу на пројектоване вриједности, јавиће се потреба за обезбјеђивањем додатних извора финансирања, што ће довести до нових задужења, а што би се у коначници негативно одразило на ниво јавног дуга Републике Српске.

Буџетски дефицит на фондовима 02-05 (фонд прихода по посебним прописима, фонд грантова, фонд средстава од приватизације и сукцесије, фонд за посебне пројекте), односно расходи и издаци изван буџета у ужем смислу ријечи, могу у значајној мјери утицати на извршење буџета Републике Српске у складу са планом, те довести до консолидованог буџетског дефицита сектора опште владе. Провођење реформе здравства, посебно узимајући у обзир лоше финансијско управљање и старење становништва које повећава притисак на здравствени систем, представља један од значајнијих изазова 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 подизање фискалне одговорности.

Јавни дуг Републике Српске је одржив. Смјернице утврђене у Стратегији управљања дугом Републике Српске за период 2019-2022. година добро су постављене, а провођење постављених мјера омогућиће постизање дефинисаног циља управљања дугом.

Јавни дуг Републике Српске може се оцијенити као одржив узимајући у обзир да је просјечна пондерисна каматна стопа на дуг (2,3%) мања од номиналне стопе раста БДП-а који за 2018. годину износи 6%.

Учешће јавног дуга у БДП-у претходном периоду биљежило је тенденцију пада са 45,1% у 2016. години на 38,3% у 2018. години, те се процјењује да ће тенденција смањења јавног дуга у односу на БДП бити настављена у периоду 2020-2022. године. У односу на претходни Програм економских реформи, пројектовани су виши нивои јавног и укупног дуга, што у условима значајнијег одступања привредног раста у односу на пројекције, може довести и до повећања јавног и укупног дуга у односу на БДП. Пројектовани ниво јавног дуга Републике Српске за 2019. годину износи 4.214,5 милиона КМ, док се у наредним годинама пројектује ниво од 4.290,90 милиона КМ, 4.318,7 милиона КМ и 4.167,3 КМ за 2020, 2021. и 2022. годину, респективно. Јавни дуг у односу на БДП у Приједлогу програма економских реформи пројектован је на нивоу 37,0% у 2020. години, 35,6% у 2021. години и 32,8% у 2022. години. У 2022. години у односу на 2019. годину очекује се смањење номиналног износа јавног и укупног дуга. Међутим, треба скренути пажњу да финасирање путем задуживања неће имати негативан утицај на фискалну стабилност уколико буде усмјерено у инвестиционе пројекте који имају значајан утицај на привредни раст. То се прије свега односи на инвестиције у инфраструктуру, енергетику и друге високо профитабилне и извозно оријентисане секторе са великим синергетским ефектима.

Фискално управљање може се оцијенити успјешним, а јавне финансије одрживим. Међутим, неопходно је обезбиједити финансијску одрживост здравственог система и повећати ефикасност јавног сектора.

Фискална одговорност и ефикасне јавне финансије су предуслов за економски раст као и за успјешне процесе реформи и даљи 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.

Све наведене мјере у Програму економских реформи које су усмјерене на фискалну одрживост, су добро идентификоване, а посебан изазов представља потпуна реформа здравственог система. Међутим, здравствени сектор карактерише неефикасност система оптерећеног веома великим нивоом неизмираних обавеза које и даље расту. 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.

Неефикасност јавног сектора се првенствено огледа у неефикасности јавних предузећа, која морају пословати профитабилно, посебно она која имају стратешки и монополски положај. Такође, постоји простор и за унапређење јавне управе Републике Српске. Посебан изазов за стабилност јавних финансија у дугом року су неповољна демографска кретања која карактерише депопулација и старење становништва.

Мјере структурних реформи по појединим областима су у већем дијелу добро постављене, а кључне препреке добро идентификоване. Међутим, неке од наведених мјера нису доведене у везу са постављеним циљевима.

Већина структурних мјера наведена у Програму економских реформи по појединим областима је добро дефинисана. Наведене препреке за конкурентност и инклузивни раст су добро идентификоване. За разлику од претходног програма поред анализе проблема тј. препрека, описане су мјере, одређене конкретне активности, одређени су носиоци, утврђени су индикатори резултата, утицај на конкурентност, процјењени су трошкови и модел финансирања као и социјални утицај и утицај на животну средину, те наведени потенцијални ризици. Ипак, поједине наведене активности представљају инструменте економске политике који нису довољно конкретизовани и квантификовани. И поред добро идентификованих препрека у неким областима недостају мјере које би те препреке отклониле и тиме убрзале остваривање постављених циљева. У области Пољопривреда, индустрија и услуге недостају мјере за повећање конкурентности и продуктивности индустрије и побољшање привредне структуре кроз реиндустријализацију у неким гранама. Такође, редослијед и временски распоред појединих активности нису адекватни и усаглашени са постављеним циљевима. Имајући у виду значај дјелатности, потребна финансијска средства, као и ризик, посебан изазов у реализацији структурних мјера представља реформа здравственог система и реструктурирање Жељезница Републике Српске.

Фискална правила

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), утврђена су општа и посебна фискална правила. Чланом 6. Закона о фискалној одговорности утврђена су општа фискална правила: правило о дугу и правило консолидованог буџетског дефицита. Правило о дугу у наведеном Закону дефинише 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. Законом о фискалној одговорности у Републици Српској дефинисано је и фискално правило консолидованог буџетског дефицита. Општим фискалним правилом, према наведеном Закону, прописано је да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити већи од 3% БДП-а оствареног у тој години.

Процијењени јавни дуг на крају 2019. године је 37,97% БДП, те се на основу тога може констатовати да је ниво јавног дуга у складу са законом прописаним фискалним правилима. Фискални савјет и даље упозорава на ризик фискалног правила о дугу, јер се оно не односи на укупан дуг Републике Српске, нити су у јавном дугу садржане неизмирене обавезе јавних институција и локалних заједница. Процијењени буџетски дефицит за 2019.

годину износи 1,1% БДП-а, што потврђује да се поштује и фискално правило које се односи на консолидовани буџетски дефицит.

Уколико се предвиђене пројекције кретања макро-фискалних показатеља дефинисане Приједлогом програма економских реформи Републике Српске остваре, обезбиједиће се поштивање фискалних правила утврђених Законом о фискалној одговорности Републике Српске.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с.р.