



Број: 27.1-020-97/21

Дана, 22. јула 2021. године

На основу члана 8. став 3. и члана 22. став 3. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске на 37. ванредној сједници одржаној 22. јула 2021. године, након разматрања Нацрта програма фискалне консолидације за период 2021-2023. година, даје

МИШЉЕЊЕ

на Нацрт програма фискалне консолидације за период 2021-2023. 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.

Истим Законом, чланом 8. став 1. утврђено је да, ако неко од општих фискалних правила не буде испоштовано, Влада је обавезна да припреми и достави Народној скупштини Програм фискалне консолидације са мишљењем Фискалног савјета, којим ће дефинисати мјере и период повратка у оквире правила прописана овим Законом. У складу с наведеним, чланом 8. став 2. Закона утврђено је да Нацрт програма фискалне консолидације припрема Министарство финансија и доставља га Фискалном савјету Републике Српске ради давања мишљења.

Према 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.

У складу са Законом о фискалној одговорности, под општим фискалним правилима се подразумијевају правило о дугу и правило консолидованог буџетског дефицита. Прво правило лимитира јавни дуг Републике на начин да исти на крају фискалне године не може бити виши од 55% оствареног БДП-а у тој години, а друго правило, одређује да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити виши од 3% оствареног БДП-а у тој години. До 2020. године ниво јавног дуга, као и ниво консолидованог буџетског дефицита у Републици Српској задржао се унутар граница дефинисаних фискалним правилима.

Јавни дуг као проценат БДП-у у 2020. години износио је 42,9 % на основу чега се може закључити да је испоштовано фискално правило о дугу. Међутим, консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система (буџет Републике, буџети јединица локалне самоуправе и буџети фондова социјалне сигурности) у 2020. години износио је 5,73% БДП-а, на основу чега се закључује да правило о консолидованом буџетском дефициту није испоштовано.

Имајући у виду да буџетски планови почивају на макроекономским трендовима које није могуће сасвим поуздано предвидјети, оправдана су одређена одступања остварених од планираних фискалних резултата. У току 2020. године, неочекивано је дошло до пада привредне активности што је условило смањење наплаћених прихода и повећање јавне потрошње. Посљедично, остварени фискални резултат одступао је од иницијално планираног.

С обзиром да се услови, у којима је дошло до одступања од фискалног правила консолидованог буџетског дефицита могу окарактерисати као природна непогода, Фискални савјет Републике Српске је у току 2020. године дао мишљење Народној скупштини Републике Српске о потреби доношења Одлуке о одобравању привременог одступања од фискалних правила у складу са чланом 12. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској.

Влада Републике Српске је у складу с чланом 8. Закона о фискалној одговорности сачинила Нацрт програма фискалне консолидације, којим дефинише мјере и период повратка у оквире фискалних правила који су прописани овим Законом.

Нацртом програма фискалне консолидације дефинисане су адекватне 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 2021. до 2023. године.

Највећи утицај на привредна кретања у 2020. години имала је криза изазвана пандемијом вируса COVID-19, која је имала значајне негативне посљедице, како на привредна кретања у Републици Српској као малој отвореној привреди, тако и на привредна кретања у цијелом свијету. Упркос побољшању изгледа за опоравак глобалне привредне активности од почетка 2021. године, пројекције кретања свјетске привреде више од годину дана након настанка пандемије носе велике неизвијесности. У складу с тим, пројекције основних макроекономских индикатора Републике Српске изложене су високом степену неизвијесности која је већа од уобичајене приликом пројекција у условима нормалних циклуса привредних активности. Поред неизвијесности везаних за даљи ток пандемије, привреда Републике Српске, односно њена индустријска производња и спољна трговина, изложена је спољним ризицима. Претходно наведени ризици директно су везани за ризике привредних кретања најзначајнијих спољнотрговинских партнера.

Наведено указује да за економски опоравак и раст Републике Српске значајну улогу имају и унутрашњи фактори раста, а прије свега јачење инвестиционе потрошње и домаће приватне потрошње. За 2021. годину процјењен је реалан раст БДП Републике Српске по годишњој стопи од 4,5%, док су за 2022. и 2023. годину пројектоване реалне стопе раста од 4,5% и 4,0%. С обзиром на високу корелацију кретања фискалних индикатора, прије свега појединих категорија буџетских прихода, са кретањем привредне активности, значајније одступање од пројекција макроекономског оквира, одразило би се и на остварење планираних буџетских оквира. Сходно наведеном, Фискални савјет је става да је неопходно континуирано пратити кретање макроекономских параметара и строго контролисати провођење предвиђених мјера у периоду фискалне консолидације, како би буџетски оквири били реално оствариви.

Програм фискалне консолидације је рађен уз претпоставку да се ситуација са корона вирусом стабилизује и да се успоставе нормални економски и привредни токови. И поред тога што је у одређеној мјери дошло до стабилизације епидемиолошке ситуације и даље постоји одређена неизвијесност у погледу привредних кретања, а самим тим и у погледу

остварења планираних буџетских оквира који се односе на период фискалне консолидације. Сходно томе, Фискални савјет препоручује да се јавна потрошња строго контролише, односно да се реализација расхода врши искључиво на основу прилива по основу остварења прихода, како је то и Програмом наведено.

У предметном документу извршено је поређење извршења Буџета за период 01.01-31.12.2020. године у односу на 2019. годину. Евидентно је да су у току 2020. године забиљежена значајно већа ванредна улагања у здравствени сектор и трошкове по основу мјера које је предузела Влада на ограничавању економске и социјалне штете узроковане ширењем вируса COVID-19. У Нацрту програма фискалне консолидације су јасно и прецизно наведени износи и сврха издвојених новчаних средстава у току 2020. године по фондовима. Највећа издвајања евидентирана су на Фонду солидарности за обнову Републике Српске и Компензационом фонду, при чему је потребно напоменути да је овим фондовима дозначен трансфер са Остале буџетске потрошње (фонд 01) у износу од 110.4 милиона КМ, односно 61.4 милиона КМ.

Планирани буџетски оквир за 2021. годину има за резултат дефицит на нивоу сектора опште владе од 393,4 милиона КМ. Према пројектованим буџетским оквирима планиран је дефицит од 34,5 милиона КМ у 2022. години и буџетски суфицит од 158,7 милиона КМ у 2023. години. Дакле, предвиђено је постепено уравнотежење јавних финансија у средњем року. Враћање консолидованог буџетског дефицита у Законом дефинисане оквиру планира се у 2022. години, што се оцјењује као достижан циљ. Планирано је да се фискални дефицит са 3,4% БДП-а (колико се планира у 2021. години), умањи у 2022. години на 0,3% БДП-а, а затим прерасте у суфицит који износи 1,24% БДП-а у 2023. години. Такво умањење дефицита и остварење суфицита у 2023. години позитивно утиче на путању јавног дуга, тј. предвиђено је да се јавни дуг са нивоа од око 43,8% БДП-а у 2022. години спусти на око 41,5% БДП-а до краја 2023. године. Став Фискалног савјета је да је пројекција буџетског резултата оптимистична и да је остварење истог врло важан позитиван корак у остваривању фискалне стабилности. Међутим, да би се постављени фискални циљеви остварили неопходно је буџетску потрошњу, у периоду на који се пројекције односе, ускладити са текућим остварењем прихода.

Успјешност спровођења фискалне консолидације даје највеће ефекте када се фискална консолидација проводи помоћу комбинованог модела консолидације. Наиме,

најефикаснији модел провођења фискалне консолидације проводи се првенствено смањењем расхода, а потом и повећањем прихода, како је и дефинисано Нацртом програма фискалне консолидације. Једино је на такав начин могуће провести успјешну фискалну консолидацију која ће поред успостављања фискалног баланса за резултат имати и експанзиван раст. Експанзиван раст омогућава да просјечна стопа раста БДП-а у периоду консолидације и двије године након тог периода буде већа од просјечне стопе раста на почетку периода фискалне консолидације. Таква фискална консолидација осигураће у наредном периоду стабилност јавних финансија. Планирано провођење фискалне консолидације посебно је значајно уколико се поред високог нивоа оствареног дефицита има у виду и неизвијесност трајања корона кризе.

Став Фискалног савјета Републике Српске је да је и поред предвиђеног значајног фискалног прилагођавања у периоду 2021-2023. година, за провођење Програма фискалне консолидације неопходно побољшати управљање буџетом, али и обезбиједити додатни подстицај привредном расту. С обзиром на обавезу фискалне консолидације, у наредном периоду неопходно је водити рачуна о даљем процесу задуживања и обезбиједити спровођење мјера фискалне консолидације на начин да се не наруши фискално правило које се односи на јавни дуг.



**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник