



Број: 27.1-020-162/22

Датум, 1. новембар 2022. 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 2. ванредној сједници одржаној 1. новембра 2022. године, након разматрања Приједлога програма економских реформи Републике Српске за период 2023-2025. године- по хитном поступку, даје

М И Ш Љ Е Њ Е
на Приједлог програма економских реформи Републике Српске за период 2023-2025. 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 1. новембра 2022. године, анализирао Приједлог програма економских реформи Републике Српске за период 2023-2025. година (у даљем тексту: Програм економских реформи, ПЕР), као и макроекономске пројекције коришћене за израду наведеног документа, који је Влада Републике Српске упутила Народној скупштини Републике Српске на разматрање и усвајање.

Програм економских реформи за 2023-2025. годину даје преглед свеукупног оквира и циљева политика Владе Републике Српске, макроекономског оквира, те кључних препрека за конкурентност и раст, као и приједлоге мјера за њихово отклањање. Предметни документ не садржи дио који се односи на средњорочни фискални оквир из разлога што се документ календарски израђује раније у односу на претходне године те нису доступни сви релевантни подаци за израду истог. Поменуто поглавље биће накнадно израђено у складу са динамиком израде из претходног периода.

У Програму економских реформи за период 2023-2025. године наведене су смјернице и политике из оквира Економског и финансијског дијалога између Европске уније и земаља Западног Балкана и Турске, као и ниво и могућности њихове имплементације. Мишљење Фискалног савјета Републике Српске је да се за дефинисање циљева и мјера Економске политике Републике Српске могу користити искључиво мјере које су у складу са уставним овлашћењима и надлежностима.

Пројекције основних макроекономских индикатора Републике Српске у Програму економских реформи за посматрани период засноване су на низу претпоставки у вези са трајањем рата у Украјини, шоковима цијена енергије и сталним поремећајима у ланцу снабдијевања. Пројекције макроекономских индикатора Републике Српске базирају се на привредним кретањима у земљама најзначајнијим спољнотрговинским партнерима и кретањима на међународном тржишту, гдје је ситуација неизвјесна. У таквим условима присутан је повећан ризик и неизвјесност у реализацији процијењених агрегата, због потребе честог ревидирања података.

С обзиром на озбиљност и економске посљедице пандемије и кризе која се на њу надовезала, процијењено погоршање макроекономских трендова како у 2022. години тако и пројекција за средњи рок је очекивано.

Привреда Републике Српске се у 2020. години суочила са значајним падом привредне активности у проценту од 2,5%. Након 2020. године, коју је обиљежила глобална криза изазвана пандемијом вируса корона, макроекономска кретања у 2021. години била су повољнија, те је забиљежен привредни раст од 6,9%. Према пројекцијама Програма економских реформи за период 2023- 2025. година, у Републици Српској у 2022. години очекује се номинална стопа раста БДП-а од 12,1%, али као посљедица инфлаторних притисака очекивани реални раст БДП-а је доста нижи и износи 4,4%. Реални БДП у Републици Српској у прва два квартала 2022. године имао је позитивну стопу раста, и то у првом кварталу од 4,3%, односно 4,7% у другом кварталу. Фискални савјет упозорава да је реално очекивати да ће реални раст БДП-а у наредна два квартала бити нешто нижи као посљедица раста цијена, али и високе основице из претходне године.

Пројекције основних макроекономских показатеља Републике Српске презентоване у Приједлогу програма економских реформи Републике Српске за период 2023-2025. година показују да ће стопа привредног раста у Републици Српској у периоду 2023-2025. година износити 3,1%, 3,4% и 3,2% респективно. У условима неизвјесности које владају на глобалном нивоу, а што се рефлектује и на Републику Српску, остварење наведених пројекција изложено је спољним ризицима. С друге стране, очекује се позитиван допринос потрошње и инвестиција. Стабилност на тржишту рада и повећање плата допринијеће одржавању домаће потрошње. У наредном трогодишњем периоду очекују се раст индустријске производње и њен позитиван допринос укупном привредном расту Републике Српске. Такође, реализација најављених инвестиција у енергетске пројекте и путну инфраструктуру позитивно ће утицати на раст у 2024. и 2025. години. Пројекције за 2023, 2024. и 2025. годину оствариве су уз остварење свих претпоставки на којима су базиране.

У 2021. години у односу на претходну годину просјечне потрошачке цијене забиљежиле су раст од 1,7%. Затим у 2022. години услед продубљивања глобалне кризе, долази до снажнијег тренда раста цијена роба на међународним тржиштима, што се одразило и на ниво цијена у Републици Српској. У првих девет мјесеци 2022. године, у поређењу са истим периодом претходне године, просјечне потрошачке цијене су више за 12,1%. Пројекције наведене у Програму економских реформи за период 2023-2025. године су

да ће просјечна годишња стопа инфлације потрошачких цијена у 2022. години бити знатно виша од оне у претходној години и износиће 13,3%. У периоду 2023-2025. година очекује се да ће доћи до раста општег нивоа цијена, односно инфлације и то по годишњим стопама од 6%, 3,5% и 2% респективно. Мишљење Фискалног савјета је да су ризици везани за пројекцију инфлације врло изражени, те да ће иста у 2022. години бити виша од претходно наведених процјена. Самим тим, у тренутним околностима у 2023. години очекује се виша инфлација од ПЕР-ом пројектоване.

У првих девет мјесеци 2022. године дошло је до позитивних кретања у спољнотрговинској размјени Републике Српске, при чему је обим спољнотрговинске размјене повећан за 29,6% у односу на исти период 2021. године. Извоз је у периоду јануар - септембар 2022. године повећан за 27,8% у односу на период јануар - септембар 2021. године, док је увоз повећан за 31%. Значајан раст спољне трговине последица је прије свега инфлаторних притисака. До краја године, очекује се успоравање раста спољнотрговинске размјене уз повећање спољнотрговинског дефицита. Процјењује се да ће извоз у 2022. години расти по стопи од 28,2%, а у наредном периоду, очекује се наставак раста извоза роба од 11,7% у 2023. години, 11,9% у 2024. години и 9,8% у 2025. години. Истовремено, процјена је да ће увоз роба у 2022. години расти по стопи 29,3%, док су за наредни период пројектоване стопе раста увоза од 11,8% у 2023. години, 10,1% у 2024. години и 8,8% у 2025. години. Дакле, за наредни трогодишњи период пројектоване годишње стопе раста извоза нешто су веће у односу на годишње стопе раста увоза, што је позитивна тенденција и води ка повећању стопе покривености увоза извозом. Иако се очекује приближно уједначен раст извоза и увоза, веће учешће увоза у БДП-у имаће за последицу да нето допринос спољнотрговинске размјене има неутралан допринос расту.

Макроекономске пројекције представљене Приједлогом Програма економских реформи за период 2023-2025. година садрже висок степен неизвијесности и ризика који је у највећем дијелу одређен спољним утицајем. Наставак кризе у Украјини и санкције Русији могле би узроковати додатну несташицу енергената и ресурса на глобалном нивоу што би водило наставку раста цијена. Такође, наведено би негативно утицало и на потрошњу, инвестиције, спољнотрговинску размјену, тржиште рада, те укупан привредни раст. Дакле, извјесна је могућност одступања макроекономског оквира у односу на предвиђене пројекције.

У складу са Смјерницама Економске комисије и идентификованим кључним изазовима, структурне мјере за предстојећи трогодишњи период представљене су по кључним изазовима и идентификованим областима. Програмом економских реформи за период 2023-2025. година, идентификована су три кључна изазова за унапређење конкурентности и дугорочног инклузивног раста:

1. повећање запослености, посебно младих, жена и лица у рањивим друштвеним групама,
2. унапређење пословног окружења и
3. повећање ефикасности јавног сектора, посебно кроз побољшање учинка, транспарентности и одговорности јавних предузећа.

Дефинисани циљеви су добро идентификовани и представљају адекватну основу за формулисање приједлога кључних реформских мјера. У оквиру претходно наведених кључних изазова идентификоване су структурне мјере за наредни трогодишњи период. Такође, дефинисане су структурне мјере у 13 кључних области реформе.

У области управљања јавним финансијама дефинисане су четири структурне мјере које подразумевају реформу јавних предузећа, смањење учешћа издатака за текућу потрошњу у јавној управи, унапређење опорезивања непокретности и унапређење управљања непокретном имовином јединица локалне самоуправе. У оквиру ове области спроводе се мјере и активности дефинисане Стратегијом управљања јавним финансијама Републике Српске за период 2021-2025. година. Усвајањем Стратегије управљања јавним финансијама јасно су дефинисани правци реформи у области јавних финансија. Доношење наведене стратегије значајно је за унапређење фискалне одговорност и дугорочне фискалне стабилности.

Реформа јавних предузећа свакако је једна од најзначајнијих реформских мјера у области управљања јавним финансијама, али и уопштено с обзиром на проблем неефикасности јавних предузећа. Имајући у виду значај дјелатности, и потребна финансијска средства, реформа јавних предузећа представља посебан изазов Владе и у наредном трогодишњем периоду. С обзиром на чињеницу да допринос јавних предузећа привредној активности не одговара њиховим расположивим средствима и капиталу, те да сектор јавних предузећа представља значајан извор фискалног ризика, Фискални савјет Републике Српске успостављање Централне јединице за финансијски надзор јавних предузећа оцјењује позитивним искорак у смањењу тог ризика и подстицању ширег реформског програма за јавна предузећа. Став Фискалног савјета је да суштинске реформе у области реструктурирања јавних предузећа неоправдано касне.

У актуелном Програму економских реформи идентификоване су структурне мјере у оквиру области зелена транзиција. У оквиру ове области дефинисана је мјера преласка индустрије ка зеленој и кружној економији и успостављање економских инструмената за унапређење система управљања посебним категоријама отпада. Друга дефинисана мјера односи се на зелену транзицију електроенергетског сектора у Републици Српској, а има за циљ да се представе кретања у правцу зелене агенде и повећа удио обновљивих извора енергије кроз реализацију капиталних инвестиција у обновљиве изворе енергије и повећање енергетске ефикасности. Примарни циљ наведених мјера је заштита животне средине, а могу се оцијенити корисним и значајним.

У складу са глобалним трендовима и потребом да се иде у корак с временом дефинисане су структурне мјере у области дигиталне трансформације. Наведене структурне мјере значајно могу утицати на унапређење пословања и повећање конкурентности индустријских предузећа на глобалном тржишту. Дигитализација ће значајно убрзати процесе и додатно подићи ефикасност расположивих капацитета.

Идентификоване мјере у области пословног окружења и смањења неформалне економије су великим дијелом добро постављене, а с обзиром на значај предметне области неопходно је наставити интензиван рад на спровођењу идентификованих мјера. Унапређењу јавних финансија и пословног окружења, те смањењу сиве економије допринеће нови систем фискализације. Постојећи систем фискализације неусаглашен је са развојем нових технологија и рјешењима која се примјењују у међународној пракси. Примјена новог Закона о фискализацији који је усвојен у текућој години, омогућиће ефикаснију контролу промета добара и услуга, односно створиће услове Пореској управи да ефикасније прати и контролише пореске обвезнике код којих постоји ризик избјегавања плаћања пореза. Наставак реформи у области смањења оптерећења рада је значајан и пожељан. Смањење фискалног оптерећења рада треба да се реализује у зависности од створеног додатног фискалног простора који може да се искористи у те сврхе.

Структурна мјера која подразумијева ефикаснији систем управљања научноистраживачким и иновационим потенцијалом у Републици Српској изузетно је битна и доприноси већој усклађености структуре потенцијала са потребама тржишта рада. С овом мјером уско је повезана мјера из области образовања и вјештина, која се односи на унапређење повезаности образовања и тржишта рада и јачање приступа и квалитета образовања, као и мјера из области запошљавања и тржишта рада која подразумијева повећање ефикасности тржишта рада кроз ефективне политике запошљавања и јачање улоге посредовања. Ове мјере треба да обезбиједје модернизацију тржишта рада, и учине га релевантним и прилагодљивим. Значајно је интензивирати сарадњу између привредних субјеката и академске заједнице, те подржати и подстицати орјентисаност научних истраживања ка привреди. Мјере које се односе на област тржишта рада у Републици Српској су коректно постављене и треба да у коначници имају за резултат повећање запослености продуктивније радне снаге кроз усклађивање понуде и тражње на тржишту рада, те да доведу до нових трендова останка и повратка најпродуктивније радне снаге. Такође, провођење наведених мјера значи социјалну укљученост и једнаке прилике за све.

Унапређење конкурентности пољопривреде, шумарства и водопривреде један је од стратешких циљева дефинисаних Стратешким плановима развоја у сва три сектора. Приоритети у овој области за наредни трогодишњи период адекватно су дефинисани. Спровођење наведених мјера неопходно је са аспекта достизања просјека Европске уније мјереног индикаторима, као што су продуктивност у сектору, ниво инвестиција и запослености у сектору.

У области социјалне заштите и инклузије планиране реформске мјере, као и до сада, изузетно су значајне са аспекта рјешавања социјалних проблема и задовољавања потреба друштва. Приоритет за наредни период треба да буде обезбјеђење адекватних финансијских и институционалних ресурса за социјалну политику.

Посебан изазов за фискално управљање представља реформа здравственог система. Поред до сада присутних изазова у систему здравствене заштите у Републици Српској, додатни изазов са којим се тренутно суочава здравствени систем је савладавање последица глобалне пандемије и глобалне кризе која се рефлектовала кроз додатни раст трошкова роба и услуга у здравству. Здравствени сектор је и прије пандемије корона вируса карактерисао неефикасност, оптерећеност високим нивоом неизмирених обавеза, а тренутни изазови продубили су постојеће проблеме и додатно интензивирали потребу за реформом.

Дефинисане структурне мјере за период 2023-2025. година у великом дијелу представљају наставак структурних мјера дефинисаних Програмом економских реформи за период 2022-2024. година. Неке од наведених мјера не могу се окарактерисати као структурне, али је неоспоран њихов допринос реализацији циљева Владе Републике Српске. Мјере структурних реформи у већем дијелу су добро постављене, а кључне препреке добро идентификоване. Међутим, став Фискалног савјета је да структурне мјере по појединим областима реформе нису довољно конкретизоване и аналитички представљене, те се у отклањању дефинисаних препрека не могу процијенити њихови ефекти.

У коначном, став Фискалног савјета је да је неопходно приступити изради новог документа Програма економских реформи за период 2023-2025. година или евентуално извршити допуну и корекције постојећег документа у складу са сугестијама и препорукама Фискалног савјета, када се за то стекну неопходни услови, односно када буду расположиви сви релевантни подаци за израду. Потреба за наведеним проистиче из чињенице да

предметни документ не садржи све неопходне елементе, односно дио који се односи на средњорочни фискални оквир. Такође, поједине структурне мјере потребно је додатно конкретизовати и аналитички развити што је основни услов за остваривање постављених циљева и реализацију конкретних ефеката.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с.р.