



**Број:** 27.1-020-162/23

**Датум,** 6. децембар 2023. 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 10. редовној сједници одржаној 6. децембра 2023. године, даје

### **МИШЉЕЊЕ**

#### **на Приједлог програма економских реформи за период 2024-2026. 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 6. децембра 2023. године, анализирао Приједлог програма економских реформи Републике Српске за период 2024-2026. 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 2024-2026. годину даје преглед свеукупног оквира и циљева политика Владе Републике Српске, имплементације смјерница за политике, макроекономског и фискалног оквира, те идентификацију кључних препрека и изазова за конкурентност и одрживи и инклузивни раст, као и структурне реформе и реформске мјере усмјерене на њихово отклањање.

Основ за израду Програма економских реформи за период 2024-2026. година чине Програм рада Владе Републике Српске и Смјернице за политике усвојене у оквиру Економског и финансијског дијалога између Европске уније и земаља Западног Балкана и

Турске, у мају текуће године, као и Пројена Европске комисије за ПЕР 2023-2025. година, а у складу са пуним поштовањем уставних овлашћења сваког нивоа власти у БиХ, те надлежности институција.

Пројекције основних макроекономских индикатора Републике Српске у Програму економских реформи за период 2024-2026. година израђене су на основу кретања истих у претходном периоду, као и у периоду јануар-септембар текуће године, те привредних активности у Републици Српској и земљама окружења, као и започетих активности и планираних политика Владе Републике Српске. Поред наведеног, процјене и пројекције макроекономских показатеља засноване су на низу претпоставки о развоју међународних геополитичких и економских околности, те очекивању да ће се ситуација у Украјини и Блиском истоку смирити, те да ће попустити инфлаторни притисци и поштравање монетране политике. Глобална економска кретања, односно кретања у земљама најзначајнијим спољнотрговинским партнерима у значајној мјери утичу на привредна кретања у Републици Српској и на процјене макроекономских индикатора Републике Српске. Сходно наведеном, а имајући у виду да се и у наредном периоду очекује значајан утицај екстерних фактора, присутна је неизвјесност остварења пројекција која је и даље већа од уобичајене што треба имати у виду приликом реализације активности у складу са приоритетним циљевима.

Након стабилизације глобалне економске кризе изазване вирусом корона и повољних привредних кретања у 2021. години, током 2022. године услиједио је период нових неизвјесности и изазова, те успоравања привредне активности. У току 2022. године дошло је до ескалације сукоба у Украјини и заштравања међународних геополитичких и економских односа, застоја у глобалним ланцима снабдјевања, енергетске кризе, високе инфлације и поштрених финансијских услова. Због негативних економских посљедица свих наведених дешавања, у Европи, па тако и у Републици Српској, привредни раст је све више успоравао како се 2022. година ближила крају. Релативно добра економска динамика у Републици Српској у прва два квартала 2022. године, почела је значајно успоравати у другом полугодишту 2022. године. Према процјени Републичког завода за статистику Републике Српске, просјечна стопа раста БДП-а за четири квартала 2022. године у Републици Српској је износила 3,9%.

Тренд успоравања привредне активности у Републици Српској започет у другом кварталу 2022. године, настављен је и у текућој години. Према пројекцијама Програма економских реформи за период 2024-2026. година, у Републици Српској у 2023. години очекује се номинална стопа раста БДП-а од 6,4%, док очекивани реални раст БДП-а износи 1,5%. Према посљедњим подацима Републичког завода за статистику Републике Српске, реални БДП у Републици Српској у прва два квартала 2023. године имао је ниске, али позитивне стопе раста, и то: у првом кварталу од 0,9% и 1,1% у другом кварталу. У трећем кварталу 2023. године остварено је благо убрзање привредне активности по стопи раста од 2,1%. Фискални савјет је мишљења да се може очекивати да ће реални раст БДП-а за посљедњи квартал 2023. године бити нешто нижи као посљедица стагнирања домаће потрошње и због даље присутних неизвјесности о кретању потрошачких цијена, те успорене спољнотрговинске размјене и пада индустријске производње усљед најновијих очекивања у виду даљег слабљења економске активности у земљама ЕУ, односно најважнијим спољнотрговинским партнерима. Уважавајући наведене ризике који утичу на остварење пројекција, став Фискалног савјета је да је оправдано ревидирање пројектоване стопе раста БДП-а Републике Српске за 2023. годину на ниже, са 2,1% на 1,5%.

Пројектоване стопе привредног раста Републике Српске презентоване у Приједлогу програма економских реформи Републике Српске за период 2024-2026. година показују да ће стопа привредног раста у Републици Српској у периоду 2024-2026. година износити 3,0%, 3,2% и 3,5%, респективно. У условима неизвјесности које владају на глобалном нивоу, остварење наведених пројекција кретања привреде Републике Српске изложено је бројним спољним ризицима. Благо повећање броја запослених и повећање плата у наредном периоду допринијеће одржавању домаће потрошње. Очекује се благи раст приватне потрошње и потрошње државе, као и наставак реализације најављених инвестиција у енергетске пројекте и путну инфраструктуру и њихов позитиван допринос привредном расту у посматраном периоду. У наредном трогодишњем периоду очекује се благи раст спољне тражње која ће омогућити раст извоза, уз очекивање да ће доћи до приближно уједначеног раста извоза и увоза. Наведено указује да за економски опоравак и привредни раст Републике Српске значајну улогу имају унутрашњи фактори раста, а прије свега јачање инвестиционе потрошње и домаће приватне потрошње. Мишљење Фискалног савјета је да су пројектоване стопе привредног раста за наредни трогодишњи период оствариве, уз услов да се остваре претпоставке на којима су базиране, а које се прије свега односе на стабилизацију економских прилика, како на глобалном нивоу, тако и код кључних спољнотрговинских партнера Републике Српске, као и јачање инвестиционе и приватне потрошње. У супротном, ако дође до материјализације ризика пројекција, односно уколико се привреда суочи са додатним негативним шоковима, реално је за очекивати да ће привредна кретања у Републици Српској бити у складу с алтернативним сценаријом који предвиђа ниже стопе привредног раста за наредни трогодишњи период.

Просјечне потрошачке цијене у Републици Српској у 2022. години у односу на претходну годину забиљежиле су раст од 12,7%. Бројна дешавања током 2022. године, као што је ескалација кризе у Украјини и међународних геополитичких и економских сукоба, раст инфлаторних притисака из иностранства због поскупљења енергената и других сировина на међународним тржиштима, тешкоће у функционисању глобалних ланаца снабдијевања, одразиле су се на наведену стопу раста цијена у Републици Српској. Иако је од почетка 2023. године дошло до слабљења инфлаторних притисака и даље су стопе раста цијена више од пожељних. У периоду јануар-септембар 2023. године, у поређењу са истим периодом претходне године, потрошачке цијене су у просјеку више за 8,3%. Према процјенама наведеним у Програму економских реформи за период 2024-2026. године, процјењује се да ће просјечне потрошачке цијене у 2023. години у односу на претходну годину бити више за 7,0%. У периоду 2024-2026. година очекује се да ће општи ниво цијена порастати за 3,0%, 2,2% и 1,8%, респективно. Сходно наведеном, очекивања су да ће инфлација успорити у наредном трогодишњем периоду. Фискални савјет је мишљења да су ризици везани за пројекцију инфлације и даље изражени, с обзиром да поред домаћих фактора, инфлацију значајним дијелом увозимо. У прилог оптимизму у погледу очекивања опадајуће инфлације за наредне три године иду посљедње пројекције инфлације са опадајућим трендом од стране релевантних међународних институција како за еврозону, тако и за БиХ. Међутим, неопходно је имати у виду да ће, поред евидентног успоравања инфлације, дезинфлација дуже потрајати.

У периоду јануар-септембар 2023. године дошло је до успоравања у спољнотрговинској размјени Републике Српске, при чему је обим спољнотрговинске размјене смањен за 1,5% у односу на исти период 2022. године. Извоз је у првих девет мјесеци 2023. године смањен за 3,6% у односу на исти период 2022. године, док је увоз имао

раст за свега 0,2%. Слабљење спољнотрговинске размјене последица је прије свега смањења спољне тражње услед пада привредне активности најзначајнијих спољнотрговинских партнера, као и пада домаће индустријске производње. За текућу годину очекује се значајније успоравање и извоза и увоза у Републици Српској, уз повећање спољнотрговинског дефицита. Процјењује се да ће извоз роба и услуга у 2023. години бити већи за 1,9%, а у наредном периоду уз очекивани опоравак иностране тражње, очекује се наставак раста извоза роба и услуга од 5,5% у 2024. години, 6,2% у 2025. години и 6,5% у 2026. години. Истовремено, процјена је да ће увоз роба и услуга у 2023. години расти по незнатно вишој стопи у односу на извоз, односно за 2,0%, док су за наредни период пројектоване стопе раста увоза од 4,5% у 2024. години, 4,6% у 2025. години и 4,8% у 2026. 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 одразиће се на благо повећање стопе покривености увоза извозом. Међутим, очекује се да ће нето допринос спољнотрговинске размјене на привредни раст бити неутралан. Наведене пројекције које се односе на спољнотрговинску размјену су пожељне, али су прилично оптимистичне, имајући у виду висок ниво спољних ризика којима су изложене, те опадајући тренд домаће индустријске производње и индустријске производње у земљама главним извозним тржиштима.

Узимајући у обзир тренутне привредне трендове у Републици Српској, као и пројекције међународних институција за свјетску економију, еврозону и домаћу привреду, макроекономске пројекције кориштене у изради Програма економских реформи за период 2024-2026. година Фискални савјет оцјењује као умјерено оптимистичне. Исте треба третирати као условне и индикативне, односно као један од више могућих сценарија, будући да одступање од претпоставки на којима су базиране процјене и пројекције макроекономских индикатора може значајно негативно утицати на остварење истих.

С обзиром на високу корелацију фискалних индикатора, прије свега појединих категорија буџетских прихода са кретањем привредне активности, Фискални савјет скреће пажњу да је потенцијално негативно одступање макроекономског оквира у односу на пројекције извор фискалног ризика. Претходно наведено указује на потребу опрезног и рационалног трошења буџетских средстава у наредном трогодишњем периоду. Додатно, неопходно је имати у виду да се јавне финансије Републике Српске суочавају са провођењем фискалне консолидације ради враћања консолидованог буџетског дефицита у оквиру дефинисане фискалним правилима, а у циљу очувања фискалне стабилности Републике Српске.

У 2022. години, као последица смањења наплаћених буџетских прихода у односу на план, с једне стране, и повећања јавне потрошње ради провођења мјера у циљу очувања животног стандарда грађана и ублажавања негативних последица инфлације, с друге стране, консолидовани буџетски дефицит био је на нивоу 3,21% оствареног БДП-а. Сходно чињеници да је дошло до нарушавања фискалног правила о консолидованом буџетском дефициту, приступило се изради Програма фискалне консолидације. Програмом фискалне консолидације дефинисан је рок за повратак дефицита у оквиру дефинисане Законом, а који подразумијева провођење фискалне консолидације у периоду од 2024. до 2026. године. Дакле, дефинисан средњорочни фискални циљ је постепено смањење дефицита, што би се позитивно рефлектовало на фискалну стабилност.

Приједлогом програма економских реформи за период 2024-2026. година, за текућу фискалну годину процјењује се да ће консолидовани буџетски дефицит сектора опште владе

Републике Српске износити 2,69% БДП-а оствареног у тој години. Закон о фискалној одговорности у Републици Српској прописује да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити већи од 3% оствареног БДП-а у тој години. У 2023. години према процјенама извршења буџета датим у Приједлогу програма економских реформи за период 2024-2026. година предвиђено је да се консолидовани буџетски дефицит врати у Законом дефинисане оквире. Према процјенама Фискалног савјета Републике Српске ниво консолидованог буџетског дефицита на нивоу опште владе у 2023. години потенцијално може бити виши у односу на процјене из предметног документа. Консолидовани буџетски дефицит, према Закону о фискалној одговорности, је укупан дефицит буџетског система Републике Српске, а исти се утврђује као збир консолидованих буџетских дефицита буџета Републике, буџета општина и градова и буџета фондова. У складу законском регулативом суфицит појединих јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности не може се користити за покриће дефицита других јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности, те дефицит генерисан у подсектору централна влада де факто не може бити неутрализован консолидованим суфицитом остала два подсектора.

На основу података презентованих у Приједлогу програма економских реформи за период 2024-2026. година, очекује се континуиран раст укупних прихода за сектор опште владе уз присутан опадајући тренд стопе раста из године у годину. Очекивани укупни приходи износе 7.096,8 милиона КМ у 2024. години, 7.432,0 милиона КМ у 2025. години, односно 7.765,5 милиона КМ у 2026. години. Пројекције укупних прихода, а нарочито категорије пореских прихода који су доминантни у структури укупних буџетских прихода, у средњем року изложене су ризику у погледу одступања макроекономских трендова од тренутних пројекција, који доминантно одређују кретање пореских основица.

Према пројекцијама за период 2024-2026. година, текући расходи сектора општа влада износе 6.490,8 милиона КМ, 6.712,8 милиона КМ и 6.865,3 милиона КМ, респективно. Анализом кретања текућих расхода у посматраном периоду уочава се тенденција повећања истих из године у годину. Дакле, упоредо са растом текућих прихода очекује се и раст текућих расхода сектора општа влада, али по стопама нижим у односу на стопе раста прихода, што је неминовно у поступку провођења фискалне консолидације.

У периоду 2024-2026. година пројектовани су капитални издаци у износу од 866,2 милиона КМ, 931,1 милион КМ и 1.002,6 милиона КМ, респективно. Планирани издаци за капитална улагања се кроз године повећавају, а предметни документ не пружа увид у структуру капиталних пројеката, што онемогућава оцјену средњорочног плана улагања са аспекта прилагођености објективним потребама. Препорука је да се у току 2024-2026. године сва непродуктивна јавна улагања смање и да се спровођењем фискалне консолидације не тежи само смањењу дефицита на законом дефинисан ниво, већ на опште уравнотежење. Само на тај начин могуће је обезбиједити стабилне јавне финансије и фискалну стабилност у наредним буџетским годинама.

Приједлогом програма економских реформи Републике Српске за период 2024-2026. године, очекује се да ће консолидовани буџетски дефицит сектора општа влада у 2024. години бити на нивоу од 1,57% БДП-а оствареног у тој години. У 2025. и 2026. години предвиђа се да ће консолидовани буџетски дефицит бити на нивоу од 1,21%, односно 0,55% оствареног БДП-а. Дакле, средњорочни фискални циљ је постепено смањење дефицита, што се позитивно рефлектује на фискалну стабилност. Планирано умањење дефицита у средњем року може се оцијенити као кредибилно и оствариво, под условом да се остваре

предвиђене пројекције привредних кретања, уз истовремено строго контролисање јавне потрошње и управљање јавним финансијама водећи се принципом штедње.

Евидентно је да и даље постоји висок ниво неизвјесности и ризика у погледу привредних кретања за период 2024-2026. година, а самим тим и у погледу остварења пројектованих буџетских оквира који се односе на посматрани период. У случају значајнијег негативног одступања у реализацији буџетских категорија које су високо корелисане са кретањем макроекономских агрегата у односу на пројекције, остварење дефинисаних циљева и успјешност спровођења фискалне консолидације у највећем дијелу ће бити условљено смањењем расхода, изузев приоритетних расхода и оних који имају директан ефекат на одржавање домаће тражње.

Јавни дуг који подлијеже законском ограничењу као проценат БДП-а у 2022. години износио је 36,3%, што је смањење у односу на 2021. годину када је процентуално учешће износило 40,2%. У 2022. години јавни дуг је номинално већи за 5,1% у односу на 2021. годину. Међутим, захваљујући привредном расту у 2022. години, односно увећању номиналног БДП-а у односу на претходну годину, учешће јавног дуга у БДП-у за 2022. годину је смањено, те је ниво јавног дуга у 2022. години био у складу са прописаним фискалним правилима дефинисаним Законом о фискалној одговорности у Републици Српској.

На дан 30. септембар 2023. године, стање јавног дуга Републике Српске износи 5.298,4 милиона КМ, што је 34,2% БДП-а, док стање укупног дуга Републике Српске износи 6.255,8 милиона КМ, односно 40,4% БДП-а. У документу Приједлога програма економских реформи за 2024-2026. годину, за 2023. годину у односу на претходну годину пројектовано је смањење укупног и јавног дуга, и то укупног дуга за 1,6%, а јавног дуга за 1,3%. Према наведеним пројекцијама, очекивања су да ће ниво јавног дуга на крају 2023. године износити 5.276,6 милиона КМ, односно 34,1% БДП-а. Стога, очекује се да ће ниво јавног дуга на крају текуће фискалне године бити у складу са законом прописаним фискалним правилима.

Према пројекцијама у Приједлогу програма економских реформи за период 2024-2026. година, за наведени трогодишњи период очекује се повећање јавног и укупног дуга, односно предвиђена је тенденција повећања нивоа задужености. Пројектовани ниво јавног дуга Републике Српске износи 5.633,8 милиона КМ, 5.857,5 милиона КМ и 5.925,4 милиона КМ, за 2024, 2025. и 2026. годину, респективно. Односно, у Приједлогу програма економских реформи за период 2024-2026. година јавни дуг као проценат БДП-а пројектован је на нивоу 34,02% у 2024. години, 33,53% у 2025. години и 32,14% у 2026. години. Сходно наведеном, иако се очекује тренд номиналног раста јавног дуга до 2026. године, јавни дуг као проценат БДП-а у наредном трогодишњем периоду имаће опадајућу путању. Очекивани тренд смањења задужености последица је предвиђеног привредног опоравка и процијењеног номиналног раста БДП-а за период 2024-2026. година.

С обзиром на пројектован значајан удио финансирања из спољних извора, препорука Фискалног савјета је да се у наредним буџетским годинама приступи процесу измјене структуре дуга. Поред извора финансирања, неопходно је водити рачуна и о намјени средстава која се прибављају путем задужења. Односно, неопходно је водити рачуна који се дио задужења планира усмјерити у буџетску потрошњу јер висока издавајања у наведене сврхе носе са собом висок ниво фискалног ризика. С друге стране, задуживање за финансирање продуктивних инвестиција пружа подршку привредном расту и развоју, с тим да је неопходно ефикасно управљати и инвестиционом потрошњом. Фискални савјет

Републике Српске је у протеклом периоду скретао пажњу да је неопходно извршити приоритизацију пројеката који би били финансирани кредитним аранжманима. Дакле, искључиво пројекти који доприносе економском расту или додатном запошљавању требају бити подржани.

Имајући у виду да је и даље присутан висок ниво глобалне неизвјесности, јавне финансије Републике Српске ће се и у наредном периоду суочавати са значајним изазовима. Према томе, Фискални савјет Републике Српске истиче да је неопходно, поред смањења дефицита, строго водити рачуна о даљем процесу задуживања, те обезбиједити спровођење мјера фискалне консолидације у складу са усвојеним Програмом.

У складу са Смјерницама Европске комисије, Приједлог програма економских реформи за наредни трогодишњи период ове године је усмјерен на ужи сет структурних реформи у односу на претходне циклусе, како би фокус био првенствено на реализацији утврђених приоритета. Односно, према Смјерницама Европске комисије структурне реформе организоване су у оквиру три области и то: конкурентност, одрживост и отпорност, те људски капитал и социјалне политике. За сваку од наведене три области идентификоване су приоритетне структурне реформе, што се у значајној мјери разликује од претходних Програма економских реформи. Сходно наведеном, у Приједлогу Програма економских реформи за период 2024-2026. година, у оквиру дефинисаних области предложено је 7 структурних реформи и у оквиру њих 17 реформских мјера за наредни трогодишњи период.

У Процјени Европске комисије за прошлогодишњи Програм економских реформи Републике Српске, идентификоване су кључне препреке и с тим у вези главни изазови за јачање конкурентности и дугорочног и инклузивног раста, а исти се односе и на наредни трогодишњи период, и то:

- 1) повећање запослености, посебно младих, жена и лица у рањивим друштвеним групама,
- 2) унапређење пословног окружења, тржишта и спремност за зелену и дигиталну транзицију,
- 3) побољшање ефикасности, транспарентности и одговорности јавних предузећа.

Наведени изазови су добро идентификовани и представљају адекватну основу за формулисање реформских мјера с циљем отклањања кључних препрека за њихову реализацију.

Мјере којима се подстиче увођење нових технологија, дигитализација пословања, те интернационализација пословања како већих, тако и средњих и малих привредних субјеката, важне су с аспекта постизања вишег степена њихове продуктивности, финализације производа, а тиме и конкурентности привреде. Унапређење технолошког нивоа и извозне орјентације прерађивачке индустрије је изузетно значајна реформска мјера обзиром да прерађивачка индустрија чини значајан дио БДП, извоза, запослености и укупне индустријске производње Републике Српске.

Наука и иновације су покретачи друштвено-економског развоја сваке земље. Успостављање ефикаснијег система управљања научноистраживачким и иновационим потенцијалом као реформска мјера је значајна будући да ће иста створити предуслове за одржив раст Републике Српске. Односно, поменута мјера ће помоћи домаћој привреди да ефикасније користи своје потенцијале и да се боље позиционира на глобалним тржиштима и међународним ланцима вриједности.

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 у циљу повећања обима и продуктивности производње, нивоа инвестиција, унапређења спољнотрговинског биланса, те ублажавања негативних посљедица климатских промјена и тржишних поремећаја. Односно реформске мјере је неопходно проводити у континуитету у правцу достизања просјека Европске уније мјереног индикаторима, као што су продуктивност, ниво инвестиција, запослености, спољнотрговински биланс.

Неефикасна јавна предузећа, поред здравственог сектора, представљају значајан извор фискалног ризика, али и највећи фискални изазов Републике Српске за наредни период. Поред тога, допринос јавних предузећа привредној активности не одговара њиховим расположивим средствима и капиталу, као ни средствима која се из године у годину издвајају за њихово функционисање. Претходно наведено потврђује чињеницу да је повећање ефикасности пословања јавних предузећа једна од најзначајнијих структурних реформи. Програмом економских реформи за период 2024-2026. година дефинисане су реформске мјере које се односе на јавна предузећа, и то: унапређење функције управљања и надзора сектора јавних предузећа, укључујући и значајно повећање транспарентности њиховог пословања као и одговорности, те реструктурисање јавних предузећа. Реализација мјера којима се повећава ефикасност пословања јавних предузећа за резултат ће имати унапређење њихове конкурентности, али и конкурентности цјелокупне економије Републике Српске, те смањење ризика по јавне финансије и стварање фискалног простора за пружање других јавних услуга. Ефикаснији надзор над јавним предузећима, те повећање одговорности за пословање јавних предузећа побољшаће продуктивност истих. Наставак активности на реструктурирању, стратешком позиционирању и капиталном опремању јавних предузећа два стратешка сектора - енергетика и жељезнице, довешће до оптимизације њиховог пословања, те побољшања квалитета пружених услуга. Сходно наведеном, Фискални савјет истиче да је неопходно убрзати реформе и активности на унапређењу њихове ефикасности и профитабилности, што посљедично води ка побољшању ефикасности цјелокупног јавног сектора. Имајући у виду бројне позитивне ефекте провођења мјера које повећавају ефикасност пословања јавних предузећа, Фискални савјет је става да су одређена кашњења у реализацији неоправдана, те је неопходно убрзати провођење истих. Такође, препорука Фискалног савјета Републике Српске је да је за унапријеђење ефикасности јавних предузећа неопходно креирати конкретне активности потребне за провођење мјера и постизање постављених циљева.

У Приједлогу програма економских реформи идентификоване су три структурне реформе у оквиру области Одрживост и отпорност. У оквиру ове области дефинисана је структурна реформа која је обухвата реформску мјеру која се тиче одрживости производње и потрошње енергије и повећање удјела обновљивих извора у производњи електричне енергије, као и реформску мјеру која је усмјерена на прелазак са линеарне на циркуларну економију. Циљ наведених реформи је спровођење енергетске транзиције. Приоритети у овој области за наредни трогодишњи период адекватно су дефинисани, а спровођење наведених мјера неопходно је са аспекта обезбјеђења енергетске сигурности и енергетске независности, приступачних цијена енергије за домаћинства и привреду, те обезбјеђење конкурентности енергетског сектора.



Друга структурна реформа дефинисана у оквиру области Одрживост и одговорност је реформа која се односи на убрзану дигиталну трансформацију. Реализација мјера датих у оквиру наведене структурне реформе треба да допринесе унапређењу ефикасности, конкурентности и иновативности система јавне управе и привреде Републике Српске, а што се оцјењује значајно и корисно и са становишта унапређења продуктивности. Стога, пожељан је што већи подстицај убрзаној дигитализацији привреде Републике Српске, прије свега због снажаног и мултипликативног ефекта информационо-комуникационих технологија на раст БДП-а. Трећа структурна реформа у оквиру области Одрживост и одговорност је модернизација и обнова транспортне инфраструктуре у складу са циљевима Зелене агенде.

Приједлог програма економских реформи за период 2024-2026. година идентификује двије структурне реформе у оквиру области Људски капитал и социјалне политике. У оквиру наведене области, прва структурна реформа се односи на повећање запошљавања младих по изласку из система образовања кроз побољшање усклађености образовања и развоја практичних знања и вјештина, те повећање ефикасности обука и осталих програма активне политике запошљавања за све категорије незапослених, као и даље унапређење система за праћење и пројекције потреба на тржишту рада. Будући да се тржиште рада суочава са проблемом недостатка квалификоване радне снаге одређених профила услед све интензивнијих миграција становништва, провођење дефинисаних реформских мјера додатно добија на значају. Мјере које се односе на људски капитал у Републици Српској су коректно постављене, а њихова реализација треба имати за резултат успостављање функционалнијег тржишта рада са аспекта бољих политика запошљавања, унапређење услова рада и повећање продуктивности, као и боља системска рјешења у погледу запошљавања и задржавања младих у Републици Српској. Поред наведеног, провођење реформских мјера унаприједиће повезаност образовања и тржишта рада, односно усклађеност понуде и тражње на тржишту рада. Такође, у наредном периоду неопходно је образовни систем брже прилагодити потребама тржишта рада. То се у највећој мјери односи на преношење апликативних знања и практично извођење наставе посебно у занатским усмјерењима. С обзиром на појаву застарјелих програма праксе у средњошколском образовном систему, неопходно је брзо и ефикасно прилагођавање средњошколског образовања потребама тржишта рада. У том контексту неопходно је обезбиједити већи износ средстава предвиђених буџетом у односу на претходне буџетске године.

С обзиром на значај социјалне заштите, неопходно је наставити интензиван рад на спровођењу идентификованих мјера у наведеној области. Идентификоване мјере за унапређење квалитета и ефикасности институционалних механизма за пружање услуга социјалне заштите великим дијелом су добро постављене. Унапријеђење социјалне и дјечије заштите као структурна реформа указује да је неопходно да се расположиви фискални простор користи за циљану подршку рањивих домаћинстава. Фискални савјет је и раније указивао на важност израде социјалне карте, а наведено је посебно дошло до изражаја услед кризе из 2022. године која се негативно одржила на животни стандард најрањивијих категорија становништва. Успостављање регистра социјалне карте обезбиједиће правичнију и праведнију циљану распојелу средстава подршке најугроженијим, односно боље циљање потреба корисника система социјалне заштите ради побољшања и очувања њиховог животног стандарда. Претходно наведено омогућиће бољу приоритизацију употребе буџетских средстава.

Реформа здравственог система предстала значајан фискални изазов за наредни период. Поред наставак активности на унапређењу финансијског планирања и управљања у јавном здравственом систему, те унапређењу квалитета услуга здравствене заштите, неопходно је провести мјере које се односе на измирење преосталог пореског дуга јавних здравствених установа из претходног периода, те наставити са процесом увођења јавних здравствених установа у трезорски систем пословања. У области здравствене заштите, као структурна реформа дефинисано је унапређење квалитета и доступности услуга здравствене заштите, укључујући обезбјеђење одрживог финансирања система здравствене заштите. Значајан изазов са којим се суочава здравствени систем Републике Српске је савладавање посљедица глобалне кризе изазване пандемијом вируса корона, с обзиром да се у периоду пандемије издвајала значајна средстава за здравствени сектор. С обзиром на оптерећеност здравственог система високим нивоом неизмирених обавеза и прије пандемије корона вируса, Фискални савјет је става да је у наредном периоду неопходно извршити анализу могућих уштеда и мјера како би се обезбиједила средства за измирење истих. Изналажење модела одрживог финансирања мора се у потпуности завршити прије увођења здравствених установа у трезорски систем. Стога, евидентна је потреба анализе одрживости и ефикасности здравственог система и свођења трошкова за здравствени сектор на ниво прије давања осигурања свим становницима за вријеме ванредне ситуације. Уколико трошкови у здравственом сектору буду и даље имали тенденцију раста као у претходном периоду, појачава се ризик неодрживости здравственог сектора Републике Српске. Сходно претходно наведеном, неопходно је извршити пописивање обавеза у здравственом сектору, извршити анализу одрживости здравственог система тренутног нивоа здравствених услуга, али и у што краћем временском периоду измирити пореске обавезе појединих здравствених установа. У циљу ефикаснијег трошења средстава у здравственом сектору неопходно је приступити рационализацији мреже здравствених установа. У циљу смањења трошкова неопходно је у мањим општинама формирати амбуланте породичне медицине које би биле под окриљем домова здравља сусједних већих општина или градова. На тај начин задржао би се исти ниво здравствене заштите за становништво, а у исто вријеме би се смањили трошкови немедицинског кадра. Претходно наведено утицало би позитивно и на буџете јединица локалне самоуправе које у претходном периоду имају све веће нивое дефицита и јавног дуга.

Имајући у виду да се ради о сложеним и опсежним вишегодишњим реформским процесима, у Приједлогу програма економских реформи за период 2024-2026. година дефинисане су структурне реформе и мјере које значајним дијелом предсталају наставак иницијативе и реформских процеса који су започети у претходном периоду. По областима реформе дате су кључне реформске мјере, које подразумијевају јавне политике које се баве препрекама основних покретача раста и доприносе праведнијој и инклузивнијој економији. Евидентно је да постоји и значајан број мјера које нису структурне, али ће њихова реализација допринијети остварењу претходно дефинисаних циљева Владе Републике Српске. Реформске мјере највећим дијелом су добро утврђене и разрађене, а кључне препреке за њихову реализацију су добро идентификоване. Међутим, став Фискалног савјета је да реформске мјере по појединим областима потребно додатно конкретизовати и аналитички развити што је основни услов за остваривање постављених циљева и постизање жељених ефеката.

Поред наведеног, Фискални савјет је мишљења да провођење појединих претходно утврђених реформских мјера неоправдано касни, односно досадашња имплементација смјерница политика и мјера показује напретке у одређеним областима, али и спору динамику у њиховој реализацији, те је неопходно убрзати провођење истих. Такође, неопходно је да средства планирана буџетом за 2024. годину и наредне буџетске године прате мјере предвиђене за унапријеђење свих претходно наведених области. Тачније, неопходно је ефикасно трошење буџетских средстава за провођење мјера које ће дати конкретне резултате, а што ће се у коначном позитивно рефлектовати на укупне јавне финансије Републике Српске.

**ПРЕДСЈЕДНИК  
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

**Проф. др Миленко Крајишник,с.р.**