

РЕПУБЛИКА СРПСКА  
ФИСКАЛНИ САВЈЕТ  
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ



REPUBLIKA SRPSKA  
FISKALNI SAVJET  
REPUBLIKE SRPSKE

## МАКРОЕКОНОМСКА И ФИСКАЛНА КРЕТАЊА И АНАЛИЗЕ

*3. БРОЈ*

**ФИСКАЛНА ПРАВИЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ:  
ПОГЛЕД УНАЗАД - КОРАК НАПРИЈЕД**

Јануар 2024. године

## САДРЖАЈ

### 1. МАКРОЕКОНОМСКА И ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

#### 1.1. МАКРОЕКОНОМСКА КРЕТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

#### 1.2. ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

#### 1.3. АКТУЕЛНОСТИ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

### 2. ФИСКАЛНА ПРАВИЛА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: ПОГЛЕД УНАЗАД - КОРАК НАПРИЈЕД

#### 2.1. ФИСКАЛНА ПРАВИЛА: ВРСТЕ, ЦИЉЕВИ, КАРАКТЕРИСТИКЕ

#### 2.2. ФИСКАЛНА ПРАВИЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

##### 2.2.1. ИСТОРИЈАТ ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

##### 2.2.2. РЕДЕФИНИСАЊЕ ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

##### 2.2.3. НАЦИОНАЛНА ФИСКАЛНА ПРАВИЛА ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

## 1. МАКРОЕКОНОМСКА И ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

### 1.1. Макроекономска кретања у Републици Српској

Табела 1: Основни макроекономски показатељи Републике Српске, за 2023. годину

| ПОКАЗАТЕЉ                                                                            | 01.01-31.12.2023/<br>01.01-31.12.2022. |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| БДП, реална стопа раста,<br>просјек годишњих стопа за прва три квартала 2023. године | 1,4%                                   |
| Индустријска производња, годишња стопа промјене                                      | -3,2%                                  |
| Индекс потрошачких цијена, годишња стопа промјене                                    | 7%                                     |
| Извоз, годишња стопа промјене                                                        | -4,6%                                  |
| Увоз, годишња стопа промјене                                                         | -1,9%                                  |
| Покривеност увоза извозом                                                            | 73,6%                                  |
| Просјечна нето плата                                                                 | 1.274 КМ                               |

Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске на бази података РЗСРС.

Иако је у трећем кварталу 2023. године дошло до раста привредне активности по нешто вишој стопи у односу на прва два квартала 2023. године, Република Српска се суочава са успоравањем привредне активности, што је случај са већином земаља у окружењу и ЕУ. Просјечна реална стопа раста од 1,4% за прва три квартала 2023. године јесте скромна, али привредна активност Републике Српске остварује позитивне стопе раста, док већина европских привреда биљежи значајније успоравање привредне активности, а поједине стагнирају или чак биљеже рецесију. Привредни раст Републике Српске у 2023. години је релативно слабији највећим дијелом због слабљења иностране тражње што се одразило на пад извоза, те због пада инвестиција (посебно приватних) услед пооштравања услова финансирања, те одлагања или смањења потрошње због инфлације и глобалних неизвијесности.

Иако међумјесечни подаци у децембру 2023. године (у односу на новембар 2023. године) показују раст по стопи од 1,4%, кретање индустрије у 2023. години у просјеку показује пад од 3,2% у односу на 2022. годину. Највећи допринос паду индустријске производње је имао пад прерађивачке индустрије.

Просјечна стопа инфлације у 2023. години од 7%, мјерена годишњом стопом промјене потрошачких цијена, и даље је виша од предкризног нивоа, али је евидентно успоравање исте. Како се година ближила крају, тренд успоравања раста општег нивоа цијена је био све израженији, тако да је у децембру 2023. године (у односу на новембар 2023) забиљежена блага дефлација. Раст цијена у основним одјељцима потрошње и даље се негативно одражава на куповну моћ становништва. Сви одјељци потрошње, изузев одјељка Одјећа и обућа и Превоз, остварили су раст цијена у 2023. години.

Покривеност увоза извозом у 2023. години износи 73,6%, што је ниже у односу на прошлу годину, када је исти износио 75,7%. Анализа осталих показатеља спољнотрговинске размјене показује да је укупан обим спољне трговине остварио пад од 3,1% у односу на 2022. годину, при чему је стопа пада извоза (-4,6%) већа од стопе пада увоза (-1,9%), док је спољнотрговински дефицит већи за 6,4% у односу на 2022. годину.

У 2023. години је остварена просјечна нето плата од 1.274 КМ, што је за 11,4% номинално више од нето плате остварене у 2022. године. Просјечна нето плата исплаћена у децембру 2023. године је износила 1.304 КМ.

Иако је просјечна реална стопа раста привреде Републике Српске од 1,4% за прва три квартала 2023. године скромна, привредна активност Републике Српске је ипак остварила позитивне стопе раста, док већина европских привреда биљежи успоравање привредне активности, а поједине ЕУ земље су стагнаирале или чак биљежиле рецесију.

Према процјенама Републичког завода за статистику Републике Српске, просјечна реална стопа раста БДП-а Републике Српске за првих девет мјесеци 2023. године износи 1,4%.<sup>1</sup> Бруто домаћи производ Републике Српске биљежи реалне годишње стопе раста од 0,9%, 1,1% и 2,1% у Q1, Q2 и Q3 2023. године, респективно. Наведене стопе показују да је у прва три квартала 2023. године настављен раст привредне активности Републике Српске по ниским, али позитивним стопама раста.

Имајући у виду значај кварталног БДП за анализу економских кретања у текућој години и за поуздану рану процјену БДП-а за претходну годину, у наредној табели су дате годишње реалне стопе раста Републике Српске по кварталима од 2015. до посљедњих објављених података за 2023. годину.

Табела 2: Реалне стопе раста БДП Републике Српске по кварталима, годишња стопа промјене, у %

| БРУТО ДОМАЋИ ПРОИЗВОД, КВАРТАЛНИ, реалне стопе раста, у % |       |       |       |       |       |       |       |                  |       |
|-----------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|-------|
|                                                           | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022.            | 2023. |
| Q1                                                        | 1,5   | 3,0   | 2,9   | 3,6   | 1,8   | 1,5   | 2,1   | 4,5              | 0,9   |
| Q2                                                        | 2,1   | 2,6   | 3,1   | 3,7   | 2,3   | -6,8  | 10,0  | 4,9              | 1,1   |
| Q3                                                        | 2,4   | 4,0   | 3,2   | 3,8   | 3,0   | -3,4  | 6,3   | 2,9              | 2,1   |
| Q4                                                        | 2,6   | 4,5   | 3,0   | 3,7   | 2,6   | -2,4  | 6,9   | 1,8              |       |
| ГОДИШЊА<br>СТОПА                                          | 2,8   | 3,5   | 3,1   | 3,9   | 2,5   | -2,5  | 6,9   | 3,9 <sup>2</sup> | 1,4   |

Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске на бази података Републичког завода за статистику Републике Српске.

Подаци у претходној табели показују да су у 2023. години остварене најниже стопе раста од 2015. године. Иако се ради о ниским стопама реалног раста у 2023. години, стопе раста су и даље позитивне. Наведено потврђује да привреда Републике Српске сноси, као и остале земље у окружењу и земље ЕУ, негативне економске посљедице изазване кризом из 2022. године, уз дугорочне негативне посљедице кризе корона вируса из 2020. године.

Успоравање привредне активности, започето од Q3 2022. године у Републици Српској настављено је и 2023. године, уз нешто вишу стопу раста у трећем кварталу у односу на прва два квартала 2023. године. Како би се утврдили узроци таквог кретања БДП-а, у наставку је анализирана производна структура БДП по кварталима у 2023 години.

<sup>1</sup> Процјена кварталног БДП према Саопштењу РЗС РС број 390/23 од 30.11.2023. године.

<sup>2</sup> Према Саопштењу Републичког завода за статистику РС од 15.11.2023. године, номинални БДП Републике Српске за 2022. годину износи 14.536,97 милиона КМ, а реална стопа раста БДП за 2022. годину износи 3,9%.

Табела 3: Реалне стопе раста БДП Републике Српске по секторима, годишња стопа промјене у односу на исти квартал претходне године, у % и учешће дјелатности БДП-у

|                                   | Стопе раста, у % |            |            |            |            |            |            | Учешће у БДП-у, у % |            |            |            |            |            |            |
|-----------------------------------|------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                                   | 2022.            |            |            |            | 2023.      |            |            | 2022.               |            |            |            | 2023.      |            |            |
|                                   | Q1               | Q2         | Q3         | Q4         | Q1         | Q2         | Q3         | Q1                  | Q2         | Q3         | Q4         | Q1         | Q2         | Q3         |
| Пољопривреда, шумарство и риболов | -1,1             | -1,5       | -2,2       | -2,9       | 0,7        | 3,4        | 4,0        | 7,2                 | 7,2        | 7,8        | 6,4        | 7,0        | 7,7        | 8,4        |
| Индустрија                        | 1,1              | 2,9        | -2,0       | -2,1       | -1,7       | -3,6       | -1,0       | 20,8                | 21,0       | 19,5       | 21,3       | 20,0       | 19,9       | 18,2       |
| Грађевинарство                    | 1,4              | 1,6        | 2,3        | 2,7        | 7,3        | 5,9        | 6,4        | 3,5                 | 5,4        | 6,7        | 7,5        | 4,0        | 5,2        | 6,4        |
| Услуге                            | 6,3              | 6,7        | 6,6        | 5,1        | 2,1        | 2,6        | 2,8        | 49,4                | 47,7       | 49,2       | 48,1       | 49,0       | 48,8       | 50,6       |
| Нето порези                       | 8,7              | 7,8        | 4,4        | 0,9        | -0,4       | -0,2       | 1,0        | 19,1                | 18,7       | 16,8       | 16,7       | 19,0       | 18,3       | 16,4       |
| <b>БРУТО ДОМАЋИ ПРОИЗВОД</b>      | <b>4,9</b>       | <b>5,1</b> | <b>3,5</b> | <b>2,2</b> | <b>0,9</b> | <b>1,1</b> | <b>2,1</b> | <b>100</b>          | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске на основу података Републичког завода за статистику Републике Српске.

Посматрано по подручјима класификације дјелатности, у трећем тромјесечју 2023. године значајан реални раст бруто додате вриједности забиљежен је у подручјима: Финансијске дјелатности и дјелатности осигурања за 9,8%, Информације и комуникације за 8,9%, Стручне, научне и техничке дјелатности; Административне и помоћне услужне дјелатности за 8,0%. Реални пад бруто додате вриједности је забиљежен у сектору индустрије (Вађење руда и камена, Прерађивачка индустрија, Производња и снабђевање ел.енергијом, Снабдијевање водом) укупно за 1,0%, а од тога у дјелатности Прерађивачка индустрија забиљежен је пад за 6,6%. С обзиром на релативно високо учешће сектора индустрије у БДП Републике Српске (око 20%), пад индустрије у сва три квартала 2023. године утицао је на остварење ниже стопе раста БДП Републике Српске.

Обзиром на чињеницу да услужни сектор чини најзначајнији дио БДП-а Републике Српске према производном приступу (око 50%), привредни раст у трећем кварталу 2023. године био је вођен услужним сектором. Услужни сектор у Q3 2023. године биљежи раст од 2,8% у односу на Q3 2022. године. Анализа дјелатности које чине услужни сектор показује да је већина дјелатности наставила са солидним кретањима уз сличан образац кретања као у кварталима претходне године. Када се посматра сектор Грађевинарства, кретање годишњих стопа раста по кварталима (око 6%) показује да наведени сектор биљежи више стопе раста него што је био случај у 2022. години. Наведено кретање услужног сектора, уз релативно вишу стопу раста у сектору Грађевинарства, довело је до блажег убрзања привредног раста Републике Српске у Q3 2023. године, а тако и када се посматрају сва три прва квартала 2023. године.

Сходно претходно наведеном, посматрано са производне стране, економски раст у трећем кварталу 2023. године је био вођен растом у сектору Пољопривреде, шумарства и риболова (4%), те у сектору Грађевинарства који је забиљежио повећање од 6,4%. Мањи физички обим производње прерађивачке индустрије (за 6,6%) услед смањене спољне тражње највећим дијелом је утицао на пад индустријске производње како у Q3, тако и у просјеку за прва три квартала 2023. године.

С обзиром да се највећи дио спољнотрговинске размјене Републике Српске одвија са земљама чланицама Европске уније, те да највећи дио страних инвестиција такође долази из тих земаља, привредни раст Републике Српске је значајним дијелом условљен привредним кретањима у Европској унији. Управо је успоравање привредне активности, стагнација или рецесија у појединим земљама ЕУ, утицала на успоравање привредне активности Републике Српске у 2023. години, прије свега кроз смањење иностране потражње, а која је за посљедицу имала пад извоза Републике Српске.

Поред смањења иностране тражње, привредни раст Републике Српске у 2023. години је реалтивно низак и због пада инвестиција (посебно приватних) усљед пооштравања услова финансирања, те одлагања или смањења потрошње усљед глобалних неизвијесности.

Иако је у трећем кварталу 2023. године дошло до раста привредне активности по нешто вишој стопи у односу на прва два квартала 2023. године, Република Српска се у 2023. години суочава са релативно ниском стопом привредног раста. Такође, и већина земаља у ЕУ и у окружењу се суочава са скромним стопама привредног раста. Ради поређења, просјечне реалне стопе раста БДП-а у прва три квартала 2023. године у земаљама у окружењу износиле су: у Србији 2% (Q1:0,9%, Q2:1,6%, Q3:3,6%), у Хрватској 2,8% (Q1:2,8%, Q2:2,7%, Q3:2,8%), у Словенији 1,4% (Q1:1,1%, Q2:1,7, Q3:1,6%), те 8,5% у Црној Гори (Q1:6,1%, Q2:12,7%, Q3:6,6%). Просјечна реална стопа раста БДП-а у Европској унији у три квартала 2023. године процјењује се на нивоу од 0,5% (Q1:1,3%, Q2:0,6%, Q3:0,0%)<sup>3</sup>, што говори да је привреда ЕУ готово стагнирала. У трећем кварталу 2023. године, техничка рецесија, односно два узастопна квартала са негативним стопама раста забиљежена су у Њемачкој, Ирској, Холандији, Финској, Шведској, Аустрији, Мађарској, Чешкој.

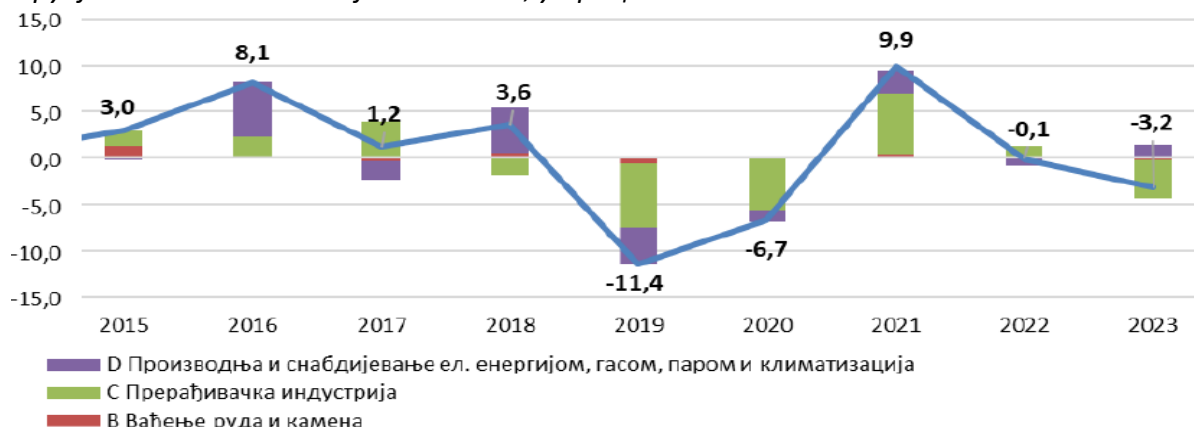
• **Индустријска производња је забиљежила пад у 2023. години, уз значајнији пад домаће прерађивачке индустрије, а усљед значајног успоравња привредне активности у земљама које су најзначајнији спољнотрговински партнери Републике Српске.**

Анализа кретања индустријске производње у периоду јануар-децембар 2023. године је показала да је у Републици Српској дошло до пада индустријске производње за 3,2% у односу на период јануар-децембар 2022. године. Такође, десезонирана индустријска производња у Републици Српској у децембру 2023. године у поређењу са истим мјесецем претходне године (децембар 2022. године) мања је за 6,2%. Ради поређења, годишње стопе промјене индустријске производње према посљедњим објављеним подацима (децембар 2023. године у односу на децембар 2022. године) у земљама окружења износиле су: 1,7% у Србији, 8,9% у Хрватској, те -9,1% у Њемачкој и -2,1% у Италији.

Осим кретања вриједности индустријске производње Републике Српске, потребно је анализирати и њену структуру, како би се утврдили извори пада, односно раста индустријске производње.

<sup>3</sup> Извор: Eurostat. (2023). <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teina011/default/table?lang=en>

Графикон 1: Допринос повећању/смањењу индустријске производње према подручјима и областима дјелатности, у процентним поенима



Анализа структуре индустријске производње према класификацији дјелатности, приказана на претходном графикону, показује да је највећи допринос паду индустријске производње у 2023. години имао пад у области Прерађивачке индустрије (-6,6%) и у подручју Вађење руда и камена (-1,9%) док је, с друге стране, област Производња и снабдијевање електричном енергијом гасом, паром и климатизација забиљежила раст од 5%. Прерађивачка индустрија чини значајан дио укупне индустријске производње (са учешћем изнад 62%), што говори да је кретање укупне индустријске производње значајним дијелом одређено кретањем прерађивачке индустрије.

Индустријска производња је у свим мјесецима 2023. године, изузев јануара и септембра, биљежила негативне годишње стопе раста у односу на исте мјесеце у 2022. години. Услед негативних стопа раста у готово свим мјесецима 2023. године, када се посматра индустријска производња за период јануар-децембар 2023. године, иста је остварила просјечан пад од 3,2% у односу на исти период 2022. године. Од 28 области индустријске производње, на наведено смањење индустријске производње највише су утицала смањења у Производњи базних метала, Производњи намјештаја, те Производњи коже и производа од коже.

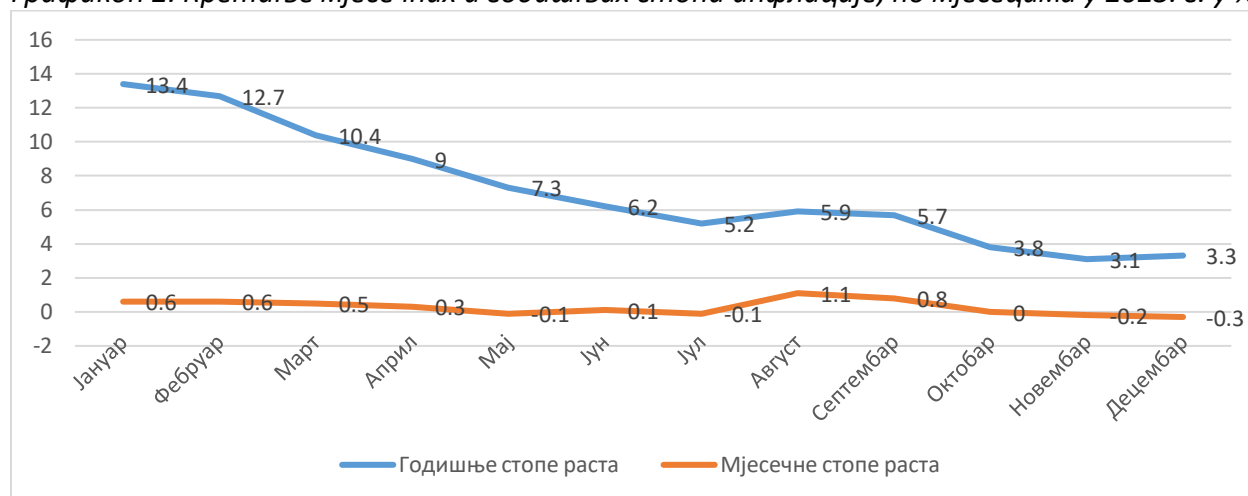
Динамика индустријске производње Републике Српске како у 2022. години, тако и у 2023. године, прије свега у извозно оријентисаним дјелатностима, највећим дијелом је била под утицајем смањења спољне тражње проузроковано глобалним геополитичким и економским процесима, те посљедишно значајним успоравањем привредне активности у земљама које су најзначајнији спољнотрговински партнери. Утицај пада спољне тражње, уз значајан пад прерађивачке индустрије, утицали су да укупна индустријска производња Републике Српске у 2023. години оствари пад, што се одразило и на успоравање укупне привредне активности Републике Српске.



- Стопа инфлације у Републици Српској у 2023. години је успорила. Међутим, стопа раста цијена не представља проблем у мјери као проблем високог нивоа цијена на којем су се цијене задржале, посебно у основним одјељцима потрошње, што се негативно одражава на куповну моћ становништва.

Инфлација, као стопа промјене општег нивоа цијена, у Републици Српској у 2023. години је значајно успорила посматрајући промјену на међугодишњем нивоу, али је и даље виша од предкризног периода. Подаци о кретању стопе инфлације (мјерене мјесечним и годишњим стопама промјене) приказани на наредном графикону показују да је тенденција успоравања инфлације све више долазила до изражаја како се 2023. година ближила крају.

Графикон 2: Кретање мјесечних и годишњих стопа инфлације, по мјесецима у 2023. г. у %



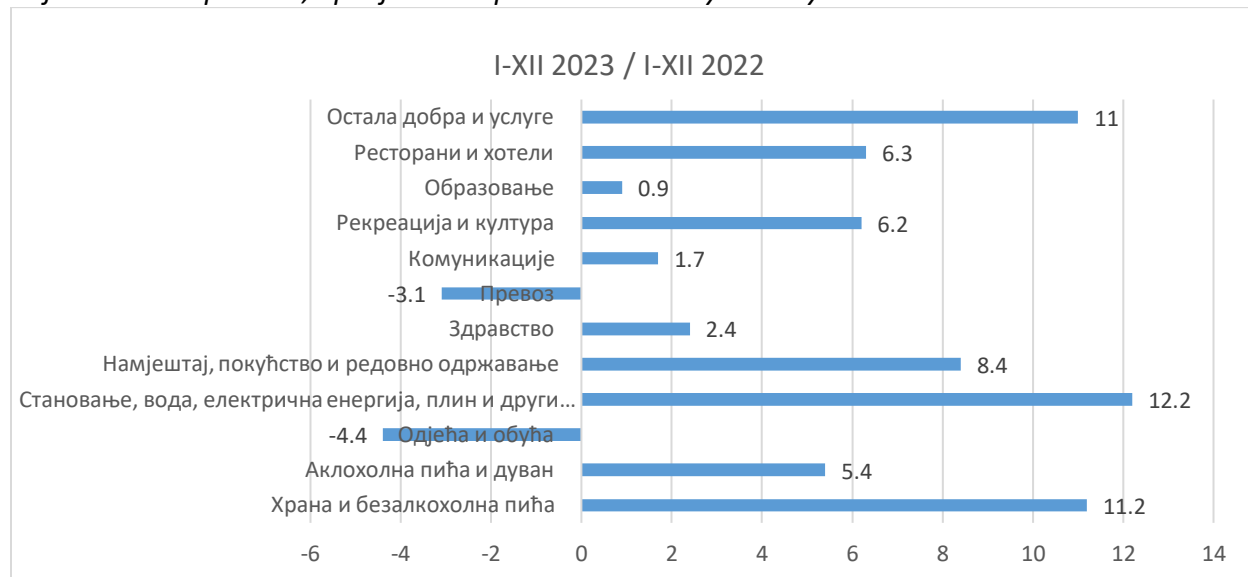
Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске на основу података Републичког завода за статистику Републике Српске.

У децембру 2023. године је забиљежена негативна стопа инфлације, односно блага дефлација, пад општег нивоа цијена од 0,3% у односу на ниво цијена у новембру 2023. године. Посматрано на међугодишњем нивоу, инфлација у децембру 2023. године у односу на децембар 2022. године виша је за 3,3%.

У периоду јануар-децембар 2023. године у односу на исти период 2022. године, цијене производа и услуга које се користе за личну потрошњу у Републици Српској, мјерене индексом потрошачких цијена, у просјеку су више за 7%. Како би се утврдило које су области потрошње највише утицале на висину инфлације у 2023. године, на наредном графикону приказане су стопе инфлације према одјељцима потрошње у периоду јануар-децембар 2023. године у односу на исти период 2022. године.



Графикон 3: Кретање индекса потрошачких цијена Републике Српске, за XII основних одјељака потрошње, просјек за период I-XII 2023. у односу на I-XII 2022.



Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске на основу података Републичког завода за статистику Републике Српске.

Анализа кретања цијена по одјељцима потрошње у 2023. години приказаних на претходном графикону показује да су поједини одјељци у просјеку остварили значајнији раст цијена, биљежећи двоцифрене годишње стопе раста. У 2023. години, у просјеку за период јануар-децембар, сви одјељци потрошње, изузев два одјељка: Одјећа и обућа и Превоз, остварили су раст цијена. Највећи допринос расту инфлације, у 2023. години, дала је област Становање, вода, електрична енергија, плин и други енергенти, област Храна и безалкохолна пића, те Остала добра и услуге. У одјељку Становање, вода, електрична енергија, плин и други енергенти цијене су у 2023. години у просјеку порасле за 12,2% у односу на 2022. годину, при чему је наведеном расту највише допринијео раст цијена у групи Топлотна енергија. Одјељак Храна и безалкохолна пића, услед избијања кризе изазване дешавањима у Украјини, још од марта 2022. године биљежи двоцифрене годишње стопа раста цијена, а иста тенденција је настављена и током 2023. године. У просјеку, у периоду јануар-децембар 2023. године у одјељку Храна и пиће цијене су више за 11,2%. Остала добра и услуге забиљежили су раст од 11%, услед раста цијена у групама остали уређаји, справе и производи за личну хигијену.

Ниже цијене у посматраном периоду забиљежене су у одјељцима Одјећа и обућа (-4,4%), услед сезонских снижења, те у одјељку Превоз (цијене су ниже за 3,1%) услед снижења у групи Горива и мазива за путничке аутомобиле од 9,2%. У одјељку Превоза, у марту 2023. године дошло је до пада цијена први пут од избијања кризе и тренд пада се задржао до краја 2023. године.

Када се узме у обзир да одјељци који чине основну, егзистенцијалну потрошњу за већину домаћинстава (Храна и безалкохолна пића, Становање, вода, ел. енергија) и даље биљеже раст цијена, евидентно је да такво кретање утиче на погоршање куповне моћи становништва. Поред наведеног, погоршању куповне моћи становништва додатно

доприноси чињеница да су цијене задржане на високом нивоу, упркос нижим годишњим стопама раста цијена у 2023. години.

У децембру 2023. године, међугодишња инфлација, према концепту хармонизованог индекса потрошачких цијена износила је 3,3% у Републици Српској, а 3,4% у Европској унији и 2,9% у еврозони. У поређењу са земљама Европске уније, у децембру 2023. године, већу инфлацију од инфлације у Републици Српској имало је четрнаест земаља. Међугодишња инфлација је у децембру 2023. године била мања у Републици Српској него у Пољској (6,2%), Аустрији (5,7%), Естонији (4,3%), Чешкој (7,6%), Бугарској (5,5%), Грчкој (3,7%), Хрватској (5,4%), Француској (4,1%), Мађарској (5,5%), Словачкој (6,6), Словенији (3,8), Румунији (7,0%), Малти (3,7%) и Њемачкој (3,8%).<sup>4</sup>

- Услед значајнијег успоравања и пада привредне активности у земљама које су главни спољнотрговински партнери Републике Српске, спољнотрговински показатељи Републике Српске за 2023. године показују одређено погоршање у односу на 2022. годину: у 2023. години је дошло до смањења обима спољне трговине, односно пада и извоза и увоза, при чему се извоз смањио по вишој стопи од смањења увоза.

Већи пад извоза у односу на пад увоза за посљедицу је имао благо погоршање покривености увоза извозом у 2023. години (73,6%) у односу на 2022. годину (75,7%). Такође, наведено је за посљедицу имало повећање спољнотрговинског дефицита у 2023. години, а који је износио 1,85 милијарди КМ, што је за 6,4% више него у 2022. години.

Графикон 4: Приказ спољнотрговинских показатеља Републике Српске, 2015-2023. г.



Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске на основу података РЗС РС.

Напомена: Салдо робне размјене: (+) суфицит, (-) дефицит.

Анализа спољне трговине Републике Српске показује да је у 2023. години забиљежено смањење обима спољнотрговинске размјене за око 3,1% у односу на исти период 2022.

<sup>4</sup> Еуростат. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/18343103/2-17012024-AP-EN.pdf/9d885442-f323-cdde-e149-17ed99a63a6f>

године. Спољна трговина Републике Српске у 2023. години је по први пут од корона кризе из 2020. године забиљежила смањење. Иако је пад у 2023. години дупло нижи од смањења у 2020. години (-6,3%), узорак пада спољне трговине 2023. године је такве природе да може захтијевати дужи период за опоравак, него што је то био случај у вријеме корона кризе.

У периоду јануар - децембар 2023. године, извезено је робе у вриједности од 5.185 милиона КМ, што је 4,6% мање у односу на исти период 2022. године. Увоз робе је износио 7.040 милиона КМ, што је за 1,9% мање у односу на исти период 2022. године. Док је пад извоза детерминисан смањењем спољне тражње услед успоравања привредне активности у земљама које су главни спољнотрговински партнери, пад цијена енергената у 2023. години у односу на 2022. годину значајним дијелом је довео до смањења вриједности увоза, уз пад домаће прерађивачке индустрије.

Анализа географске структуре спољне трговине показује да је Република Српска у 2023. години, од укупно оствареног извоза, највише извозила у Србију и то у вриједности од 886 милиона КМ (17,1%) и у Хрватску 799 милиона КМ (15,4%). У 2023. године највише се, од укупно оствареног увоза, увозило из Србије и то у вриједности од 1.135 милиона КМ (16,1%) и из Италије, у вриједности од 1.119 милиона КМ (15,9%).

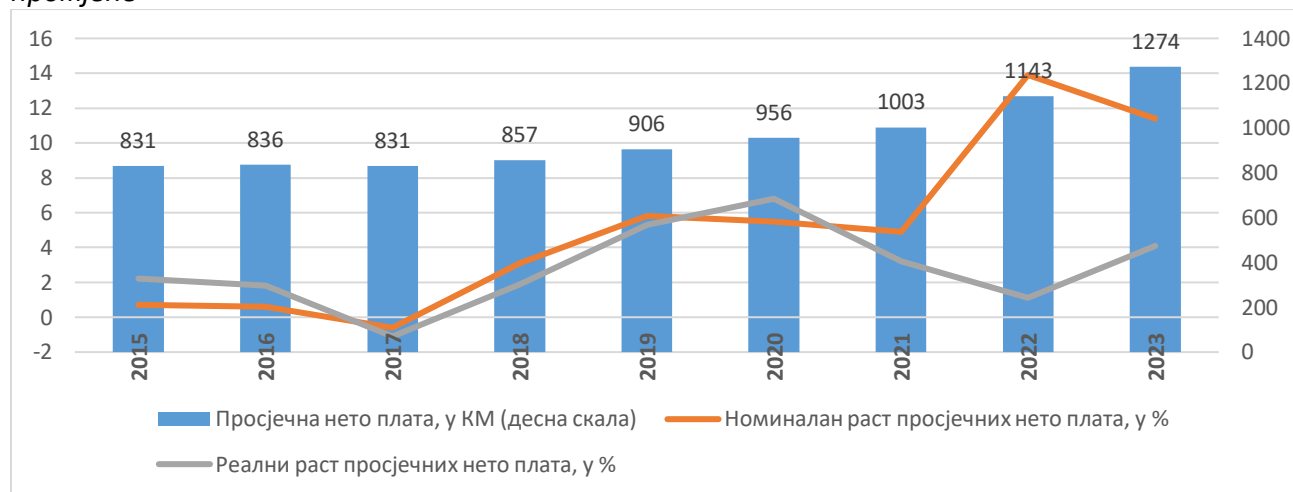
Република Српска за 2023. годину има позитиван спољнотрговински биланс у размјени са Хрватском, Аустријом, Словенијом, те Црном Гором, Словачком и Швајцарском, те је у наведене земље у 2023. години извезла око 43% укупног извоза.

Када се посматра производна структура спољне трговине Републике Српске, у периоду јануар - децембар 2023. године, највеће учешће у извозу остварује електрична енергија са 540 милиона КМ, што износи 10,4% од укупног извоза, док највеће учешће у увозу остварују нафтна уља, са укупном вриједношћу од 532 милиона КМ, што износи 7,6% од укупног увоза.

Земље Европске уније су највећи спољнотрговински партнери за извоз Републике Српске (преко 70%) и увоз (преко 58%). Успоравање, стагнација, те рецесија у појединим земљама ЕУ, неминовно су имале негативне посљедице на привреду Републике Српске прије свега кроз слабљење иностране тражње што је довело до пада извоза Републике Српске.

- Просјечна мјесечна нето плата у Републици Српској у 2023. години остварује раст на годишњем нивоу, и номинално и реално, настављајући тако тренд раста започет прије више од пет година.

Графикон 5: Просјечна нето плата, номинална и реална стопа раста, год. стопа промјене



Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске на основу података РЗС РС.

Просјечна нето плата у Републици Српској исплаћена у 2023. години је износила 1.274 КМ. У односу 2022. годину, просјечна нето плата је номинално већа за 11,4%, а реално за 4,1%. Просјечна бруто плата у 2023. години је износила 1.937 КМ.

Када се упореди просјечна нето плата исплаћена у 2023. години (1.274 КМ) са просјечном нето платом у 2022. години (1.143 КМ), евидентан је раст исте. Просјечна нето плата исплаћена у децембру 2023. године износила је 1.304 КМ, што је први пут да је просјечна плата премашила износ од 1.300 КМ. Наведено добија на значају посебно када се има у виду да је у 2021. години просјечна плата износила нешто изнад 1.000 КМ, док је прије пет година иста износила 830 КМ. Наведено потврђује да се наставља растући тренд нето плата започет од 2018. године. Имајући у виду да је Влада Одлуком утврдила висину најниже нето плате за 2024. годину у висини 900 КМ (са претходних 700 КМ колико је износила у 2023. години), очекује се да ће се тренд раста просјечне плате започет 2018. године наставити и у наредном периоду.

Посматрано по подручјима, у 2023. години у односу на 2022. годину, сва подручја су забиљежила номинално раст нето плате. Такође, и реалан раст плате забиљежен је у свим дјелатностима, изузев у дјелатности Пословање некретнинама гдје је забиљежено реално смањење нето плате за 4,9%. Највећи номинални раст просјечне нето плате остварен је у подручјима Умјетност, забава и рекреација (18,8%), Дјелатности пружања смјештаја, припреме и послуживања хране, хотелијерство и угоститељство (15,1%), као и у дјелатностима Трговина на велико и на мало, поправка моторних возила и мотоцикала и Саобраћај и складиштење по 14,5%. У 2023. године највиша просјечна нето плата исплаћена је у подручју Финансијске дјелатности и дјелатности осигурања и износила је 1.667 КМ, а најнижа просјечна нето плата у 2023. години исплаћена је у подручју Грађевинарство и износила је 952 КМ.

## 1.2. Јавне финансије Републике Српске

- **У 2023. години је остварен значајан раст наплате јавних прихода Републике Српске које прикупља Пореска управа Републике Српске преко рачуна јавних прихода<sup>5</sup>.**

Наплата јавних прихода Републике Српске је наставила тренд раста у 2023. години. Наведено потврђује чињеница да је у 2023. години на рачун јавних прихода Републике Српске уплаћено 3,61 милијарди КМ, што је више за пола милијарде, односно 507 милиона КМ у односу на 2022. годину. Наплата јавних прихода у 2023. години је за 16% већа него у 2022. години, а за 32% него у 2021. години.

Све категорије јавних прихода које прикупља Пореска управа Републике Српске биљеже раст у односу на 2022. годину. Доприноси, који чине преко 62% укупно прикупљених прихода, у 2023. години наплаћени су у износу од 2,25 милијарди КМ, што је за 280,2 милиона КМ или 14% више него у истом периоду претходне године.

Директни порези, од чега највећи дио чине порез на добит и порез на доходак, у 2023. години наплаћени су у износу од 706,37 милиона КМ, што је за 108,5 милиона КМ или 18% више него у истом периоду прошле године. Код осталих јавних прихода, наплата је износила 603,6 милиона КМ, што је за 111,3 милиона КМ више у односу на 2022. годину.

- **Просјечна стопа раста наплаћених индиректних пореза за 2023. годину показује да су настављени позитивни трендови у наплати индиректних пореза које прикупља Управа за индиректно опорезивање БиХ, а који по коефицијентима припадају Републици Српској, те је за 2023. годину остварена стопа раста од 6,5%, а иста је нешто виша од предпандемијског просјека.**

Анализа наплате индиректних пореза који су распоређени Републици Српској за период јануар-децембар 2023. године указује на нижу наплату истих у првом полугодишту 2023. године, док је у свим мјесецима другог полугодишта 2023. године остварен раст. Нижа наплата прихода од индиректних пореза када се посматра првих девет мјесеци 2023. године посљедица је нижег коефицијента расподеле за Републику Српску са јединственог рачуна УИО. Осим нижег коефицијента расподеле, на пад прихода индиректних пореза Републике Српске у односу на првобитно планиране износе Буџетом за 2023. годину, утицало је усвајање измјена Закона о буџету институција БиХ, чиме је повећан износ који се издваја од прихода од индиректних пореза за заједничке институције БиХ за 2023. годину. Такође, у 2023. години дошло је до смањења прихода од акциза на дуванске производе, што је проузроковано измјеном Закона о акцизама у БиХ, који се односе на рокове обрачуна и рокове плаћања акциза.

Иако је дошло до ниже наплате прихода од индиректних пореза у односу на износ првобитно планиран Буџетом Републике Српске за 2023. годину, укупна наплата прихода од индиректних пореза који се распоређују Републици Српској за 2023. годину већа је од наплате за 2022. годину. Тако је наплата прихода од индиректних пореза Републике Српске наставила растући тренд. С тим у вези, годишње стопе раста наплате индиректних пореза који су распоређени Републици Српској су се кретале од 4,1% у августу до чак 22,7% у јулу

<sup>5</sup> Извор: Пореска управа Републике Српске. (2024).

2023. године. Наведене мјесечне стопе за посљедицу су имале раст укупне наплате прихода од индиректних пореза у 2023. години. Односно, у 2023. години у односу на 2022. годину је наплаћено за 6,5% више прихода од индиректних пореза а који по коефицијенту расподеле припадају Републици Српској.

• Према прелиминарним подацима на дан 30.09.2023. године, укупан дуг Републике Српске који подлијеже законском ограничењу износи 6.196 милиона КМ, тј. 40,1% процијењеног БДП-а за 2023. годину<sup>6</sup>, док јавни дуг који подлијеже законском ограничењу износи 5.239 милиона КМ, тј. 33,9% процијењеног БДП-а за 2023. годину.

Према прелиминарним подацима, у периоду 01.01-30.09.2023. године, по основу спољног и унутрашњег дуга и индиректног дуга Републике Српске, створено је нових обавеза у укупном износу од 769,6 милиона КМ. Од створених нових обавеза од јануара до септембра 2023. године, око 93% се односи на нови унутрашњи дуг, односно 718,8 милиона КМ, док се остатак од 50,8 милиона КМ односи на нови спољни дуг. Од 718,8 милиона КМ унутрашњег дуга, износ од 153 милиона КМ се односи на дуг по основу емитованих трезорских записа, а 565,9 милиона КМ по основу емитованих дугорочних обвезница.

С друге стране, у периоду 01.01-30.09.2023. године, по основу сервиса спољног и унутрашњег дуга и индиректног дуга Републике Српске, на име расхода и издатака, према коначним подацима, плаћено је укупно 975 милиона КМ. Од наведеног износа, на сервис спољног дуга се односи 658,3 милиона КМ (на сервис главнице се односи 566,4 милиона КМ, а на сервис камате се односи 92,0 милиона КМ).

Стање укупног дуга Републике Српске, према коначним подацима на дан 30.09.2023. године, износи 6.255,8 милиона КМ, од чега је:

- спољни дуг 3.687,5 милиона КМ, од чега се око 70,5% односи на дуг Републике Српске, 3,5% на дуг јединица локалне самоуправе и 26% на дуг јавних предузећа и ИРБ-а

- унутрашњи дуг 2.568,3 милиона КМ, од чега се око 80% односи на дуг Републике Српске, 14% дуг јединица локалне самоуправе и 6% дуг фондова социјалне сигурности.

Укупна изложеност Републике Српске по издатим гаранцијама, према коначним подацима на дан 30.09.2023. године, износи 1.201,8 милион КМ, тј. 7,8% БДП-а, док стање дуга по основу кредитних задужења за које је Влада Републике Српске издала гаранције износи 807,4 милион КМ.

<sup>6</sup> Процијењени БДП за 2023. годину износи 15.448 милиона КМ, према процјенама МФРС кориштеним у сврху израде Документа оквирног буџета Републике Српске за период 2024-2026. године.



### 1.3. АКТУЕЛНОСТИ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

- **Народна скупштина Републике Српске у августу 2023. године је усвојила Програм фискалне консолидације за период 2024-2026. година, уз Мишљење Фискалног савјета Републике Српске.**

Консолидовани буџетски дефицит, према Закону о фискалној одговорности у Републици Српској, 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 са наведеном дефиницијом, консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система Републике Српске на дан 31.12.2022. године износио је 466,85 милиона КМ, односно 3,21% БДП-а оствареног у 2022. Години. На основу наведеног констатовано је да правило о консолидованом буџетском дефициту није испоштовано.

С обзиром да је дошло до одступања од фискалног правила консолидованог буџетског дефицита у 2022. години, Влада Републике Српске је у складу с чланом 8. Закона о фискалној одговорности сачинила Нацрт програма фискалне консолидације. Програм фискалне консолидације за период 2024-2026. година, на који је Фискални савјет дао Мишљење, подразумијева провођење фискалне консолидације на основу комбинованог модела, првенствено путем смањења расхода, притом и повећањем прихода. Такође, дефинисане су мјере које је неопходно обезбједити да се поново успостави поштовање фискалног правила и јасно је дефинисан рок за повратак дефицита у оквиру дефинисане Законом који подразумијева провођење фискалне консолидације у периоду од 2024. до 2026. године. Према усвојеном Програму, дефинисан је средњорочни фискални циљ у виду постепеног смањења дефицита у периоду консолидације, док се враћање консолидованог буџетског резултата у Законом дефинисане оквиру планира у 2024. години.

- **Дом народа Парламентарне скупштине БиХ усвојио је у новембру 2023. године измјене Закона о ПДВ-у, којим се праг за улазак пореских обвезника у систем ПДВ-а повећава са 50.000 КМ на 100.000 КМ.**

У образложењу приједлога измјене закона је наведено да је разлог за повећање границе за регистрацију пореских обвезника са 50.000 КМ на 100.000 КМ очигледна потреба, с обзиром на повећања цијена роба и услуга у протеклом периоду, као и предвиђања економских кретања за наредни период. Обавеза плаћања ПДВ-а је остала до 10. у мјесецу, односно није усвојен приједлог да то буде крајем текућег мјесеца за претходни мјесец. Доношењем измјена Закона о ПДВ-у, преко 6.000 обвезника ће имати олакшице, док се процјењује да ће јавни приходи бити смањени за 25 милиона КМ.

- **У децембру 2023. године, Влада Републике Српске је усвојила Стратегију социјалне заштите Републике Српске за период 2023–2029. године, која представља кључни стратешко-плански документ којим се усмјерава развој система социјалне заштите у три најважнија аспекта: социјалној, дјечијој и породично-правној заштити.**

Ово је прва Стратегија социјалне заштите Републике Српске. Стратегијом су дефинисана три стратешка циља, осам приоритета и 24 мјере. Овим документом дефинисана су три стратешка циља, односно оно што се жели постићи у периоду важења



стратешког документа је следеће: омогућити развој нових и унапређење квалитета постојећих услуга уз боље циљање потреба корисника у систему социјалне заштите; стално унапређивати систем дјечије и породично-правне заштите са фокусом на развој превентивних мјера подршке; те повећати степен изграђености капацитета у социјалној, дјечијој и породично-правној заштити и јачати механизме међусекторске подршке и сарадње.

- **Народна скупштина Републике Српске је усвојила Програм економских реформи за 2024-2026. годину.** Усвојени 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. Имајући у виду да се ради о сложеним и опсежним вишегодишњим реформским процесима, у Програму економских реформи за период 2024-2026. година дефинисане су структурне реформе и мјере које значајним дијелом предстваљају наставак иницијативе и реформских процеса који су започети у претходном периоду. Структурне реформе организоване су у оквиру три области и то: конкурентност, одрживост и отпорност, те људски капитал и социјалне политике. У оквиру дефинисаних области предложено је 7 структурних реформи и у оквиру њих 17 реформских мјера за наредни трогодишњи период.

- **Народна Скупштина Републике Српске усвојила је Буџет Републике Српске за 2024. годину, који ће износити 5,735 милијарди КМ, а који је већи за 352 милиона КМ у односу на буџет за 2023. годину.** Буџет за 2024. годину већи је за 212 милиона КМ, односно 3,8% у односу на укупна буџетска средства предвиђена Ребалансом буџета Републике Српске за 2023. годину. Буџетом је планирано повећања буџетских прихода за 10,37%, односно за 437,68 милиона КМ у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину. Претходно наведено посљедица је повећања како пореских, тако и непореских прихода. Порески приходи у Буџету за 2024. годину износе 4,2 милијарде и већи су за 10 одсто у односу на Ребаланс, док су непорески приходи већи за 16 одсто у односу на Ребаланс за 2023. Буџетом за 2024. годину, планирани су укупни буџетски расходи и издаци за нефинансијску имовину у износу од 4.860,4 милиона КМ, што је за 8,53% више у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину. Буџетом за 2024. годину планиран је буџетски дефицит Републике у износу од 200,74 милиона КМ, и мањи је за 54,64 милиона КМ у односу на Ребаланс буџета Републике Српске за 2023. годину.

- **Влада Републике Српске донијела је Одлуку да најнижа плата у Републици Српској за 2024. годину износи 900 КМ, у нето износу.** Обзиром да Економско-социјални савјет у посљедњем кварталу 2023. године није утврдио приједлог одлуке о најнижој плати у Републици Српској за 2024. годину, Влада Републике Српске је с циљем побољшања материјалног и социјалног положаја радника у Републици Српској донијела наведену одлуку и повећала износ најниже плате за 200 КМ у односу на 2023. годину. Тако је за 2024. годину утврђена висина најниже плате од 900 КМ, што је за 28% више у односу на најнижу плату за 2023. годину (када је износила 700 КМ).

## 2. ФИСКАЛНА ПРАВИЛА

### 2.1. Фискална правила: врсте, циљеви, карактеристике

*Како би се обезбиједила стабилност и одрживост јавних финансија на дужи рок, потребно је имати функционалан систем фискалних правила.*

Фискална правила доприносе вјеродостојности фискалне политике, фискалној дисциплини, одрживости јавних финансија и међугенерациској праведности. Ако су добро дефинисана и ефикасно провођена, могу бити у функцији стабилизације привредних кретања као инструмент антицикличне фискалне политике, те иста обезбјеђењем фискалне стабилности пружају подршку привредном расту.

*Фискална правила представљају трајна ограничења фискалној политици, кроз нумеричко ограничење фискалних агрегата. Разликује се неколико врста фискалних правила зависно од тога на који се фискални агрегат односе (дуг, буџетски резултат, расходе, приходе и сл).*

Табела 4: Врсте фискалних правила према фискалном агрегату на који се односе

|                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>ПРАВИЛО О ДУГУ</b></p> <p>Правила о дугу постављају ограничења или циљеве на висину јавног дуга у % БДП-а. Могу бити изражена у погледу ограничења стања дуга (најчешће у односу на БДП) или ограничење сервиса дуга (у односу на приходе)</p> | <p><b>ПРАВИЛО О БУЏЕТСКОМ РЕЗУЛТАТУ</b></p> <p>Правила буџетског биланса могу се односити на различите дефиниције биланса, као што су укупни биланс, структурни биланс, циклично прилагођени биланс, изражени као % БДП-а</p> |
| <p><b>ПРАВИЛО О РАСХОДИМА</b></p> <p>Правила расхода постављају границе на укупне, примарне или текуће расходе. Могу бити изражена у апсолутним вриједностима, стопама раста или као % БДП-а.</p>                                                    | <p><b>ПРАВИЛО О ПРИХОДИМА</b></p> <p>Правила прихода постављају горње или доње границе буџетских прихода. Имају за циљ јачање пореске дисциплине или спрјечавање прекомјерног пореског оптерећења.</p>                        |

Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске.

Фискална правила којима се утврђује ограничење буџетског дефицита су најчешћа врста фискалних правила, након чега слиједи *фискално правило о јавном дугу*. Правила буџетског биланса могу се односити на различите дефиниције биланса, као што су укупни биланс, структурни биланс, циклично прилагођени биланс и сл. Ова правила су већим дијелом под контролом носиоца политике, него што је то случај са правилом о дугу, а иста индиректно утичу на стање јавног дуга. Фискално правило у погледу уравнотеженог буџетског биланса (тзв. „златно правило“) најчешће се односи на текући буџетски биланс, док је дефицит дозвољен до одређеног нивоа у односу на приходе искључиво за капиталне инвестиције. *Правило о јавном дугу* најчешће се дефинише као ограничење стања дуга у односу на БДП, док је често у примјени и ограничење дуга који доспјева на отплату у односу на остварене приходе. Фискално правило које се односи на *ограничење буџетских расхода* је у мањој мјери у употреби, при чему се исто не дефинише уопштено, него ограничава одређену врсту расхода (нпр. текући расходи, расходи за плате). *Правила буџетских прихода* постављају горње или доње границе прихода, а имају за циљ јачање пореске дисциплине или спрјечавање прекомјерног пореског оптерећења.

Поред наведене класификације која разликује фискална правила зависно од врсте буџетског агрегата који се лимитира, постоје двије врсте правила према томе на којем

нивоу су донесена. Једна група су правила која су усвојена од стране домаћих власти (национална), а друга су међународна (наднационална) - прописана међународним уговорима (на примјер у Пакту о стабилности и расту Европске уније) или условима међународних организација (на примјер као услов Међународног монетарног фонда приликом уговарања кредитних аранжмана). Такође, разликују се фискална правила зависно од тога на који се сектор владе односе. Тако се може говорити о фискалним правилима која дефинишу ограничења за ниво опште владе, централне владе, регионалне, те за ниво локалне владе.

**Примарни циљ фискалних правила је осигурање фискалне стабилности одређене земље.** Адекватно креирана правила су важан сегмент у очувању буџетске дисциплине и одрживости јавног дуга. Тачније, основни циљеви фискалних правила су фискална одрживост и одговорност, повећање транспарентности и ефикасност трошења буџетских средстава, односно побољшање буџетске дисциплине. Она такође могу подстаћи координацију политика између различитих нивоа власти. Поред тога, фискална правила могу допринијети смањењу несигурности у погледу будућег развоја фискалне политике. Међутим, фискална правила могу донијети ове користи само ако су успостављене одговарајуће институције за праћење и механизми провођења. Такве институције претежно се оснивају као независне фискалне институције, а најчешће се називају фискални савјети.

Различити су разлози који су довели до утврђивања фискалних правила по појединим земљама. У анализи ММФ-а<sup>7</sup> се наводи да је већина земаља уводила национална фискална правила као одговор на различите притиске на јавне финансије, а у циљу очувања њихове стабилности, док су друге земаље примјењивале наднационална фискална правила у валутним унијама и ЕУ како би се ограничиле поједине чланице да воде политику која је неконзистентна са заједничким циљевима интеграције. Снага и кредибилитет фискалног правила су оно што је важно за фискалну дисциплину, а не само њихово постојање. Дакле, адекватно креирана и пажљиво примијењена фискална правила представљају основ за адекватно впђење фискалне политике. У наредној табели наведене су одређене карактеристике добрих фискалних правила. Треба имати у виду да наведена листа није коначна.

---

<sup>7</sup>Schaechter A, Kinda T, Budina N., Weber, A. (2012). "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset", IMF Working Paper.

Табела 5: Карактеристике добрих фискалних правила

|                                            |                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Једноставност</b>                       | Правило би требало разумјети доносиоци политика и јавност                                                                                                                                 |
| <b>Одрживост</b>                           | Усклађеност с правилом требала би осигурати дугорочну одрживост дуга                                                                                                                      |
| <b>Стабилизација</b>                       | Поштовање правила не би требало допринијети волатилности привреде, односно иста требају допринијети стабилизацији привреде                                                                |
| <b>Оперативне смјернице</b>                | Правило би се у годишњем буџетском процесу требало моћи превести у јасне смјернице. Буџетски агрегати таргетирани правилом требају бити у значајној мјери под контролом креатора политике |
| <b>Стабилност и отпорност (робурсност)</b> | Правило би требало бити на снази дужи период како би било вјеродостојно, те би требало бити отпорно на шокове                                                                             |
| <b>Једноставна могућност мониторинга</b>   | Требало би се моћи провјерити поштује ли Влада правило у одређеним временским интервалима                                                                                                 |

Извор: Kopits G., Symansky S. (1998). "Fiscal Policy Rules". IMF Occasional Paper 162. Washington, DC: International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781557757043.084>

Дефинисање фискалних правила на бази наведених критеријума би требало обезбиједити, или бар не би требало ометати фискалну политику да испуни своје основне функције међу којима је стабилизација привредне активности, обезбјеђење и јачање дугорочног раста. Доказано је да добро осмишљења и ефикасно спроведена фискална правила могу побољшати предвидивост политика, те олакшати управљање процикличношћу. Фискална правила могу да олакшају дистрибуцију јавне потрошње током времена и омогуће непрекидно спровођење вишегодишњих пројеката и програма. Такође, она могу да обезбиједе већу транспарентност, да учине фискалне политике отпорнијим на захтјеве интересних група и да створе јасну посвећеност дјела владе достизању фискалних циљева. Фискална правила могу бити посебно корисна за мале економије које су осјетљиве на егзогене шокове, јер недовољна флексибилност у њиховим режимима девизног курса захтјева да њихове фискалне политике буду кредибилне и одрживе. Колико год је важно да фискална правила омогућавају дјеловање у ванредним околностима у погледу ублажавања шокова, исто тако је важно да фискална правила дају јасне смјернице за стварање уштеда у временима експанзије привредне активности.

У посљедњим годинама фискална правила су постала уобичајена појава. Обезбјеђивање фискалне стабилности је приоритет за све земље. Зачеци примјене фискалних правила су забиљежени 1947. године у Јапану и 1969. године у Њемачкој, а у 1990. години, осим наведене двије земље, Индонезија, Луксембург и Сједињене Америчке Државе су дефинисале фискална правила.

**Повећање броја фискалних правила долазило је у неколико наврата, углавном вођено утврђивањем наднационалних правила и усвајањем правила након великих шокова.** Значајније повећање броја фискалних правила почетком 1990-тих одраз је потписивања Уговора из Мастрихта, који је успоставио критеријуме дуга и дефицита за учешће у Европској монетарној унији (ЕМУ). Почетком 2000-тих, повећање је подстакнуто усвајањем националних правила у земљама у развоју, као и наднационалних правила у земљама са ниским приходима.

Током посљедње двије деценије, све већи број земаља уводи фискална правила, а њихова примјена је значајније порасла након глобалне финансијске кризе из 2008. године и дужничке кризе из 2012. године. Према посљедњим подацима, бар једно фискално правило се користи у више од 105 земаља. Тако је према посљедњим подацима број фискалних правила повећан за 11 земаља у односу на 2015. годину, а чак 96 земаља више у односу на 1985. годину.

Фискална правила којима се утврђује ограничење буџетског дефицита су најчешћа врста фискалних правила, након чега слиједи фискално правило о јавном дугу, а што се може видјети на наредном графикону који показује број фискалних правила по врстама.

Графикон 6: Број земаља са уведеним фискалним правилима по врстама



Извор: Davoodi, Hamid R., et. al. (2022). IMF Fiscal Rules Dataset Update: 1985–2021.

Фискална правила о расходима су све чешћа, при чему се иста постављају као горња граница годишњег раста расхода. Такође, правила о расходима се најчешће уводе као корективно правила о дугу и дефициту. Правила о приходима су мање коришћена, дјелимично одражавајући чињеницу да владе имају мању контролу над наплатом прихода. У развијеним земљама, правила о приходима постављају горњу границу односа прихода и БДП-а како би се избјегла даља повећања пореза, односно да би се спријечило прекомјерно пореско оптерећење. С друге стране, у сиромашнијим, мање развијеним земљама, правила о приходима се углавном постављају као доњи праг у како би се подстакла боља наплата прихода, односно како би се повећала пореска дисциплина.

На наредном графикону је приказан број фискалних правила са комбинацијама по врсти правила, а која су тренутно у примјени у свијету. Најчешће је дефинисана комбинација правила о дугу и ограничење расхода и/или уравнотежен буџетски биланс.



Графикон 7: Комбинације фискалних правила према врсти



Извор: International Monetary Fund. (2022). IMF Fiscal Rules Dataset: 1985-2021.

Претходни дијаграм показује преклапање различитих врста фискалних правила који су били у примјени према посљедњим подацима. Тако, на примјер, пет земаља примјењује све четири врсте фискалних правила, док су у 35 земаља истовремено дефинисана правила о дугу, буџетском билансу и расходима.

Такође, претходни дијаграм показује да преко 90% земаља од укупно 105 земаља са уведеним фискалним правилима комбинује правило дуга са ограничењима других буџетских агрегата. Према посљедњим подацима, једна трећина земаља је имала правило о дугу заједно са правилу о буџетском дефициту и ограничењем расхода. Четвртина економија је имала правило о дугу у комбинацији са правилу буџетског биланса. Док је правило о расходима дефинисано самостално у свега двије земље, правило о приходима је увијек дефинисано у комбинацији са неким другим правилу (најчешће са правилу о буџетском дефициту).

Током посљедње двије деценије, повећавао се и просјечан број фискалних правила по земљи. Сходно наведеном тренду, земље сада имају у просјеку утврђена око 3 фискална правила, док је у раним 2000-тим било у просјеку по 2 правила по земљи.

Графикон 8: Просјечан број фискалних правила по земљи



Извор: Davoodi, Hamid R., et. al. (2022). IMF Fiscal Rules Dataset Update: 1985–2021.

Као што се може видјети на претходном графикону, развијене земље су предњачиле у усвајању фискалних правила, али је то све чешће пракса и у економијама у развоју, посебно од касних 2000-тих.

Тренд повећања броја фискалних правила је најизраженији у Европи, гдје су многе земље усвојиле национална правила уз наднационална фискална правила.



## 2.2. ФИСКАЛНА ПРАВИЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: ПОГЛЕД УНАЗАД-КОРАК НАПРИЈЕД

### 2.2.1. Историјат фискалних правила у Европској унији

Специфично обиљежје Европске економске и монетарне уније јесте централизована монетарна политика у надлежности Европске централне банке и децентрализована фискална политика у надлежности националних власти држава чланица. Да би се осигурало вођење здраве фискалне политике од стране сваке државе чланице, било је неопходно успоставити одређена заједничка правила за вођење фискалних политика на националним нивоима, односно успоставити обавезујуће фискалне критеријуме или фискална ограничења, који се базирају на начелу одрживе фискалне политике.

Сходно наведеном, оквир за управљање фискалном политиком у земљама Европске уније темељи се на правилима уграђеним у одредбе Уговора из Мастрихта 1992. године, те Пакта о стабилности и расту из 1997. године, који је више пута реформисан. Потписивањем ових споразума наметнута је нормативна регулација фискалне дисциплине земљама Европске уније, које су биле потенцијалне чланице Европске монетарне уније (ЕМУ). Оквир фискалног управљања у Европској унији је временом дорађиван, реформисан, а преглед кључних измјена је приказан хронолошки у наредној табели.

Табела 6: Еволуција фискалног оквира Европске уније

|              |                            |                                                                                                                                                                                |
|--------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1992.        | Уговор из Мастрихта        | Ограничење дефицита опште владе на 3% БДП-а<br>Ограничење дуга опште владе на 60% БДП-а                                                                                        |
| 1997.        | Пакт о стабилности и расту | Земље чланице су договориле да јачају систем мониторинга и координације националних фискалних и економских политика како би појачали ограничења дуга и дефицита                |
| 2005.        | Реформа                    | Увођење структурног буџетског биланса као средњорочног буџетског циља (енгл. Medium-Term Budgetary Objective, МТО)                                                             |
| 2011.        | Пакет од шест мјера        | Циљ је да правила буду свеобухватнија и више предвидива. Додат је репер за расходе као „превентивни“ дио и тзв. правило 1/20 односно правило смањења дуга као „корективни“ дио |
| 2013.        | Пакет од двије мјере       | Јачање економске координације и увођење нових алата мониторинга                                                                                                                |
| 2015.        | Флексибилност              | Јачање повезаности структурних реформи, инвестиција и фискалне одговорности у подршци запослењу и расту                                                                        |
| 2020.        | Преглед                    | Европска комисија је увела јавне консултације у погледу јачања оквира ЕУ за макроекономску отпорност                                                                           |
| 2020.        | Суспензија правила         | Активација тзв. „general escape clause“, односно суспендовање правила у ванредним околностима (пандемија корона вируса)                                                        |
| 2022 – 2023. | Реформа                    | Европска комисија предложила реформске измјене фискалних правила                                                                                                               |
| 2024.        | Поновно увођење            | Спровођење постигнутог реформског договора                                                                                                                                     |

Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске, на основу података Европске комисије.

**У земљама чланицама Европске уније, фискална правила су уведена прије више од 30 година кроз Уговор из Мастрихта 1992. године.** Уговором из Мастрихта је одређено да земље Европске уније, потенцијалне чланице Европске монетарне уније (ЕМУ), морају прије уласка у монетрану унију да задовоље неколико макроекономских критеријума, међу којима су два фискална критеријума: јавни дуг не може бити већи од 60% БДП-а и годишњи буџетски дефицит не смије бити већи од 3% БДП-а земље. Уговор предвиђа да Европска комисија стално надгледа поштовање ових критеријума и након пријема у ЕМУ.

У циљу поштовања постављених фискалних ограничења о дугу и дефициту, те ради јачања фискалне дисциплине, европски лидери су усвојили 1997. године један важан документ, тзв. Пакт о стабилности и расту. Исти је почео са примјеном 1999. године увођењем заједничке валуте у Европској монетарној унији. Пакт о стабилности и расту предвиђа да буџетска позиција у средњем року буде у стању равнотеже или суфицита. Пакт је дао могућност да у случају рецесије земља може водити експанзивну фискалну политику, а да буде испод ограничења од 3% БДП-а. Основна идеја Пакта о стабилности и расту је била да се успостави механизам који ће у одређеној мјери гарантовати стабилност заједничке валуте.

Поред критеријума дефинисаних Уговором из Мастрихта, Пакт о стабилности и расту уводи бројне правне одредбе са циљем дисциплиновања држава чланица, попут забране финансирања дефицита од стране Европске централне банке, те искључиву одредбу да ни Европска унија ни било која држава чланица ни на који начин неће сносити одговорност за дугове других држава чланица, те је уведена процедура за прекомјерни дефицит. Пакт је дефинисао временски оквир за отклањање прекомјерних дефицита и предузимање финансијских казни против земаља које не исправе такво стање.

Примјена Пакта је престала онда када за највеће државе чланице, Њемачку и Француску, није покренута процедура прекомјерног дефицита и поред очигледног кршења правила. Тада су и неке друге мањкавости Пакта дошле до изражаја, а које су се између осталог односиле на чињеницу да Пакт као заједнички документ са заједничким циљевима није узимао у обзир специфичности сваке земље посебно.

Расправа о реформи Пакта о стабилности и расту је започета 2004. године, а нови „лабавији“ Пакт је усвојен 2005. године са основним циљем да фискална правила учини флексибилнијим. Реформа Пакта је подразумијевала сљедеће: прописано је да средњорочни буџетски циљеви (енгл. *Medium-Term Budgetary Objectives* - МТО) треба да буду различити од земље до земље, у зависности од конкретних економских прилика у земљи, циљеви треба да буду изражени у структурном облику (тј. треба да буду прилагођени фази привредног циклуса и не требају да обухватају једнократне догађаје који утичу на буџетске приходе или расходе).

Под притиском двије најмоћније земље еврозоне (Њемачке и Француске) које су имале дефицит преко 3% БДП, а како би избјегле санкције, процедура за прекомјерни дефицит у иновираном Пакту је у одређеној мјери ублажена тако што су продужени рокови за враћање у прописани оквир до 3% БДП. Савјет Европске уније је донио одлуку да, приликом утврђивања да ли постоји прекомјерни дефицит у конкретној земљи чланици

еврозоне, треба узети у обзир не само референтне вриједности за буџетски дефицит и јавни дуг, него специфичне макроекономске услове у тој земљи. Тада се први пут уводи у систем фискалног управљања категорија специфичних макроекономских околности у којима се види фискална политика сваке земље. Специфични макроекономски услови подразумевају околности на које носиоци фискалне политике не могу да утичу, а које су резултат неповољних услова привређивања и других догађаја са великим негативним посљедицама на економију. У реформисаном Пакту појмовно се раздвојила циклична и структурна компонента буџетског дефицита, при чему је циклична компонента третирана као егзогена варијабла, јер није производ мјера носилаца политике конкретне земље чланице. У реформисаном Пакту фокус је и даље био на правилу о дефициту који се није мијењао, а питање висине дуга је углавном игнорисано.

Глобална финансијска криза 2008. године је тестирала ефикасност тадашњег фискалног оквира Европске уније. Фискални оквир који је постојао прије кризе био је користан за координацију фискалне политике, али исти није спријечио стварање фискалне неравнотеже, те су слабости реформисаног Пакта додатно дошле до изражаја. Од тадашњих 19 земаља чланица еврозоне, њих 14 је у 2009. години имало јавни дуг изнад 60% БДП-а. У периоду кризе, буџетски дефицит изнад 3% БДП-а је идентификован код 17 од 19 земаља чланица, при чему су само Луксембург и Естонија у континуитету поштовале утврђено ограничење.

Појава неравнотежа је указала на слабости фискалних оквира који су постављали границе на дефиците у „лошим временима“, без постављања конкретних правила за уштеде у „добрим временима“. Лоша искуства су довела до бројних мјера с циљем да се поопштре мјере фискалног ограничавања и управљања. Тако је Пакт поново промијењен 2011. године, када је усвојен Пакет од шест мјера (енгл. *Six Pack*). Пакет од шест мјера је усвојен с циљем да се предуприједи даље гомилање јавних дугова који су били један од узрока кризе еврозоне, те да се допринесе бољој фискалној дисциплини земаља чланица.

„Пакет шест мјера“ прописује обавезу да буџет земаља чланица еврозоне буде стално близу равнотеже, односно да структурни буџетски биланс не прелази 1% БДП-а дате земље. Ако је земља у фази рецесије, годишњи буџетски дефицит не смије прећи 3% БДП-а. Ако је дефицит већи од 3% БДП-а, Европска комисија цијени да ли се конкретна земља налази у ситуацији прекомјерног буџетског дефицита. Према Пакету шест мјера стање прекомјерног буџетског дефицита постоји у конкретној земљи ако истовремено има буџетски дефицит већи од 3% БДП-а и учешће јавног дуга веће од 60% БДП-а, те ако су релевантни макроекономски показатељи економског стања земље лоши. Ако се оцијени да се конкретна земља чланица еврозоне налази у ситуацији прекомјерног буџетског дефицита, намеће јој се програм фискалног прилагођавања.

Продубљивањем финансијске кризе у Европској унији, фискална позиција земаља чланица се погоршавала. Наведено је довело до даљих измјена оквира фискалног управљања, односно европски лидери 2011. године су постигли договор о даљем јачању оквира фискалног управљања. Почетком 2013. године на снагу је ступила још једна реформа, међувладин Споразум о стабилизацији, координацији и управљању у економској

и монетарној унији, који обухвата и Фискални споразум. Фискалним споразумом уведене су уже границе дозвољеног структурног дефицита. Умјесто претходних 1% БДП-а колико је дефинисао Пакет од шест мјера, Фискални споразум утврђује нижу границу, од 0,5% БДП-а за структурни буџетски дефицит.

Поред наведеног, у 2013. године на снагу је ступила Уредба о процјени нацрта националних буџетских планова (дио Пакета од двије мјере). С тим у вези, европска комисија је добила право да анексира, даје мишљење и сугерише евентуалне измјене приједлога буџета сваке земље чланице еврозоне. Све земље чланице еврозоне су дужне да припреме приједлог буџета за наредну фискалну годину до 15. октобра текуће године, а Европска комисија се о њима изјашњава до 30. новембра текуће године, док су земље чланице дужне да усвоје буџет до 31.12. текуће године за наредну фискалну годину.

Како би се сачувала финансијска стабилност чланица еврозоне, 2012. године је основан Европски стабилизацијски механизам. Независне фискалне институције су дио процеса фискалног управљања ЕУ од 2013. године.

У 2020. години, активирана је клаузула о одступању („*general escape clause*“), односно у 2020. године фискална правила ЕУ су суспендована активацијом клаузуле о одступању у ванредним околностима изазваним пандемијом вируса корона, а чија примјена је продужена све до краја 2023. године због дешавања у Украјини.

У априлу 2023. године, Европска комисија је представила своје законодавне приједлоге за реформу фискалног управљања у Европској унији. Приједлози су усаглашени у децембру 2023. године, а исти су били предмет расправе на Европском парламенту у фебруару 2024. године.

### 2.2.2. Редеофинисање фискалних правила у Европској унији

*Министри финансија Европске уније су у децембру 2023. године договорили измјену фискалних правила након вишемјесечних захтјевних и интензивних преговора с циљем да се обузда дуг, али и омогући инвестирање у кључна подручја као што су зелена транзиција, одбрана, социјална заштита и сл.*

*Остају првобитно дефинисана ограничења од 3% БДП-а за буџетски дефицит опште владе и 60% БДП-а за јавни дуг, али се допушта више флексибилности у фискалном прилагођавању.*

*Кључна новина се огледа у увођењу планова потрошње који уважавају специфичности сваке поједине земље, а иста се базирају на анализи одрживости дуга од стране Европске комисије.*

Потреба за реформом фискалног оквира Европске уније је била неупитна. Досадашња фискална правила ЕУ стара су више од двије деценије. Од тренутка њиховог дефинисања до данас дешавали су се бројни изазови и ванредне околности, односно међу којима су најзначајније криза изазвана вирусом корона настала 2020. године, као и економска криза изазвана дешавањима у Украјини у 2022. години. Наведено потврђује да је било неопходно да се размотри редеофинисање, односно прилагођавање постојећих фискалних правила ЕУ новим „постпандемијским“ околностима. Наиме, јавила се потреба да се ојачају и редеофинишу фискална правила ЕУ усвајањем карактеристика које их чине флексибилнијим, оперативнијим и спроводљивијим.

Иако су досадашња фискална правила у ЕУ имала утицај на ограничавање дефицита, она нису спречила стварање прекомјерних дефицита и високог нивоа дуга у појединим земљама чланицама. Прекомјерни дефицити и презадуженост појединих земаља чланица угрожавали су стабилност Европске монетарне уније у прошлости, а настављају да стварају ризике и данас.

Будући да је општа клаузула о одступању од правила била на снази до краја 2023. године, почетком 2023. године покренут је процес реформе фискалног оквира ЕУ који би био основа за фискално управљање у ЕУ од 2024. године. Сходно наведеном, у априлу 2023. године, Европска комисија је представила свој приједлог редеофинисаних фискалних правила.<sup>8</sup> На бази приједлога Европске комисије, након вишемјесечних преговора, у децембру 2023. године, представници земаља чланица Европске уније постигли су договор о предложеној реформи оквира фискалног управљања ЕУ. Такође, одобрен је почетак преговора на Европском парламенту, а који су планирани за почетак 2024. године.

Савјет ЕУ се сложио око општег циља у погледу смањења односа дуга и дефицита на постепен, реалан, одржив начин и начин погодан за раст, истовремено штитећи реформе и улагања у стратешке области као што су дигитализација, зелена транзиција, јачање социјалног положаја, те безбиједности и одбране. Сходно неведеном, главни циљ новог скупа фискалних правила ЕУ је смањење сложености и јачање њиховог спровођења, уз успостављање равнотеже између обезбјеђивања одрживости дуга и стварања довољно флексибилности за неопходне инвестиције.

<sup>8</sup> Европска комисија (2023). [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future_en)

Табела 7: Упоредни преглед карактеристика претходног и новог фискалног оквира ЕУ

|                                                                           | Поглед уназад<br>(претходна правила)                                                                                                                                   | Корак напријед<br>(редефинисана правила)                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Прагови, односно референтне вриједности основних фискалних правила</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3% БДП-а за дефицит опште владе (од 1992. године)</li> <li>- 60% БДП-а за дуг опште владе (од 1992. године)</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3% БДП-а за дефицит опште владе (од 1992. године)</li> <li>- 60% БДП-а за дуг опште владе (од 1992. године)</li> </ul> |
| <b>Сидро</b>                                                              | Средњорочни буџетски оквир – МТО (од 2005. године)                                                                                                                     | Рацио јавног дуга                                                                                                                                               |
| <b>Фокус</b>                                                              | Јавни дуг и буџетски дефицит                                                                                                                                           | Нето примарни расходи                                                                                                                                           |
| <b>Метрика</b>                                                            | Структурне величине                                                                                                                                                    | Номиналне величине                                                                                                                                              |
| <b>Прилагођавање (тзв. operational rules)</b>                             | Годишњи репер: <ul style="list-style-type: none"> <li>- промјена структурног буџетског биланса 0,5% БДП-а и/или</li> <li>- 1/20 дуга који је изнад 60% БДПа</li> </ul> | Средњорочни пут прилагођавања ка смањењу дуга по мјери поједине земље (четири или седам година)                                                                 |
| <b>Провјера усклађености</b>                                              | Годишње                                                                                                                                                                | У средњем року, са постављеним „контролним рачунима“                                                                                                            |
| <b>Инвестиције и реформе</b>                                              | Веома рестриктивни услови                                                                                                                                              | До 3 године прилагођавања                                                                                                                                       |
| <b>Флексибилност</b>                                                      | Општа клаузула о одступању на нивоу ЕУ (у случају ванредних околности, значајнијег пада привредне активности)                                                          | Општа клаузула о одступању на нивоу ЕУ и клаузуле о одступању за појединачне државе, које се активирају на основу одлуке Савјета                                |

Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске, на основу података Европског фискалног одбора.

**Кључне промјене фискалног оквира Европске уније усаглашене у децембру 2023. године односе се на сљедеће:**

- **Фокус на нето примарну потрошњу, односно нето примарне расходе.**

Циљ је да се фокус преусмјери са вишеиндикаторског система који су претходна фискална правила подразумијевала према јединственом оперативном индикатору нето примарних расхода. Односно, мијења се фокус са годишњег дефицита и дуга на нето примарне расходе, као фискални индикатор који мјери компоненте потрошње под директном контролом владе. Ово означава значајно побољшање у поређењу са старим правилима будући да су претходна правила обухватала и факторе који нису под директном контролом владе, као што су плаћања камата и процјене структурног дефицита. Сходно наведеном, нето примарни расход се сматра поузданијим индикатором, јер директно мјери државну потрошњу, избјегавајући сложености и нетачности прилагођавања економским циклусима.



- **Путања за смањење дуга прилагођена специфичностима поједине земље.**

Циљ је да се планови смањења дуга прилагоде посебним околностима у земљи. Стога, ставља се нагласак да је израда тих планова у надлежности саме земље, при томе ослањајући се на искуство са Плановима за опоравак и отпорност (енгл. *Recovery and Resilience Plans*). Државе чланице које прелазе границе дефицита и дуга треба да представе појединачне планове у којима се утврђују њихови фискални циљеви и начин на који намјеравају да спроведу реформу јавних финансија и реализују инвестиције. Комисија ће оцијенити ове планове и обезбиједити „техничку путању“ за дотичну државу чланицу на основу бројних фактора укључујући нивое дуга, кретање дуга, економски раст, каматне стопе и друге факторе специфичне за земљу.

- **Средњорочни приступ плановима за смањење дуга (четворогодишњи и седмогодишњи планови).**

Појединачни планови за смањење дуга треба да буду структурирани на средњи рок како би се повећала флексибилност. Владе ће имати рок од четири године да смање јавни дуг, а наведени рок се може продужити на седам година у зависности од потреба за реализацијом одређених инвестиција и реформи. Наведено подразумева реформе и улагања у зелене и дигиталне технологије, те одобрене исплате од стране ЕУ из фонда за опоравак након пандемије (енгл. *The Recovery and Resilience Facility - RRF*), под условом да укључују „амбициозне реформе и инвестиције, посебно у погледу економског раста и фискалне одрживости на средњи рок“. Наведено би требало да боље уравнотежи одрживост дуга са пријекто потребним улагањима у одрживи раст, те обезбиједи постизање макро циљева ЕУ као што су дигитализација и зелена транзиција.

Фискални планови појединачних земаља и резултирајући пут нето потрошње треба бити детерминисан на бази анализе одрживости дуга (енгл. *Debt Sustainability Analysis, DSA*). Предност оваквог приступа базираног на анализи одрживости дуга је да се исти не мора нужно ослањати на смањење расхода, већ посматра и друге факторе попут демографских и реформских у погледу јачања привредног раста и инвестиција, а који могу ублажити оптерећење дугом у односу на привредну снагу земље.

- **Брзина којом се смањује дуг, односно увођење заштитне мјере која треба да обезбиједи одрживост дуга (тзв. “debt sustainability safeguard”).**

Да би фискална консолидација била бржа за земље које имају висок дуг попут Италије, Грчке или Француске, новим правилом је постављен минималан просјечан годишњи износ смањења дуга. Нови фискални оквир садржи заштитне мјере како би се осигурало смањење јавног дуга, односно он укључује бројчану одредбу обавезног минималног смањења дуга за 1/20, тј. смањење за 0,5% БДП-а годишње све док дефицит не падне испод границе од 3%. Ријеч је о тзв. “*debt-reduction safeguard*“, који је предложен од стране Њемачке и Холандије, а исти подразумева да земље са дугом изнад 90% БДП-а морају смањити дуг за најмање 1% БДП-а годишње, док за земље са дугом између 60% БДП-а и 90% БДП-а, смањење може бити нешто спорије, односно за 0,5% БДП-а годишње.

Према наведеном захтјеву, свега осам земаља чланица ЕМУ не би требало бити обухваћено овом мјером јер им је ниво дуга као проценат БДП-а испод 60% БДП-а (Естонија,



Луксембург, Литванија, Летонија, Ирска, Холандија, Малта и Словачка), што је видљиво и на наредном графикону.

Графикон 9: Дуг као % БДП у ЕМУ, стање према посљедњим подацима (Q2 2023)



Извор: Eurostat. (2023). [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government\\_finance\\_statistics\\_-\\_quarterly\\_data](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics_-_quarterly_data)

- **Брзина којом се смањује дефицит, односно увођење заштитне мјере која треба да обезбиједи смањење дефицита (тзв. „заштита отпорности на дефицит“, енгл. *deficit resilience safeguard*).**

Горња граница буџетског дефицита остаје 3% БДП-а, али нова правила уводе „заштиту отпорности на дефицит“ - маргину испод горње границе која би се користила у планирању путање потрошње, како би се осигурало да влада има простора за маневар чак и када се деси нешто неочекивано, без прекорачења границе ЕУ од 3%.

Наведена маргина за дефицит дефинисана је на нивоу од 1,5% БДП-а. Дефицит од 1,5% БДП-а сада је нови укупни циљ за земље ЕУ, замјењујући претходни концепт средњорочног циља (енгл. *medium-term objective* - МТО) којем су земље требале тежити. За многе земље претходно је то био дефицит од 0,5% БДП-а у структурном смислу, тако да им прелазак на 1,5% БДП-а сада оставља додатни фискални простор.

Ако је дефицит већи од 3% БДП-а, влада улази у тзв. процедуру прекомерног дефицита (енгл. *Excessive Deficit Procedure*) и мора да смањи дефицит за 0,5% БДП-а годишње. Када дефицит падне испод 3% БДП-а, величина годишњег побољшања ће бити 0,4% БДП-а годишње ако земља има четири године и 0,25% ако земља има седам година док не достигне дефицит од 1,5% БДП-а.

Ово је нешто блаже од претходних правила, која су обавезивала владе да смање структурне дефиците за најмање 0,5% БДП-а годишње све док буџет не буде избалансиран или у суфициту, без обзира да ли је дефицит био изнад или испод 3%. Стара правила су такође говорила да дефицит већи од 3% БДП-а треба поново да се спусти испод горње границе сљедеће године, осим ако не постоје посебне околности. Да би се узеле у обзир рекордно високе каматне стопе ЕЦБ, до 2027. године исплате камата ће бити искључене из обрачуна смањења дефицита када земља има дефицит изнад 3% БДП-а, остављајући више новца у буџету националним владама за инвестиције.

- **Дисциплински кораци у циљу обезбјеђења спровођења договорених оквира потрошње.**

Да би обезбиједила спровођење договорене путање потрошње, Европска комисија ће моћи да покрене дисциплинске кораке, који би могли да се заврше и новчаним казнама против владе која премаша потрошњу за дату годину или кумулативно током четири, односно седам година.

Утврђени су тзв. „контролни рачуни“, који ће регистровати одступање нето расхода одређене земље од договореног пута нето потрошње. Ако земља одступа од договорене путање нето потрошње за више од 0,3% БДП-а у години или 0,6% БДП кумулативно, Европска комисија ће писати извјештај како би утврдила да ли се треба покренути процедура прекомерног дефицита заснованог на дугу (енгл. *debt-based excessive deficit procedure*). Односно, висина прекомјерне потрошње која би покренула дисциплински поступак је 0,3% БДП-а на годишњем нивоу или 0,6% БДП-а кумулативно када држава има дуг изнад 60%, а истовремено има и дефицит.

Почетком фебруара 2024. године, чланице ЕУ и посланици Европског парламента постигли су договор о редефинисању фискалних правила, односно о ублажавању фискалних правила ЕУ, дајући владама више времена да смање дуг, као и подстицаје за инвестиције уз држање јавне потрошње под контролом. Ограничења јавног дуга од 60% БДП-а и буџетског дефицита од 3% БДП-а су остала. Сходно претходно наведеним кључним промјенама, нова правила представљају минималне циљеве за смањење дуга и дефицита, али су мање амбициозни од претходних. Циљ реформе фискалних правила ЕУ је да се омогући земљама ЕУ да улажу у стратешке области, док консолидују јавне финансије. Чланице ЕУ и Европски парламент требају званично да потврде прелиминарни договор који су постигли, а који треба ступити на снагу од почетка 2025. године.

### **2.2.3. Национална фискална правила земаља чланица Европске уније**

***Поред наднационалних правила која су дефинисана на нивоу Европске уније, земље чланице имају дефинисана национална фискална правила, која су базирана на фискалним правилима ЕУ, те доприносе усклађености са фискалним правилима ЕУ. Национална фискална правила земаља ЕУ у основи су строжија од фискалних правила на нивоу ЕУ.***

Земље ЕУ имају „двослојни“ оквир за надгледање фискалне политике, са фискалним правилима и институцијама на нивоу ЕУ и на националном нивоу. Док посебне одлуке о порезима и потрошњи остају у надлежности држава чланица, постоји захтјев према Уговору о функционисању Европске уније да „државе чланице своју економску политику посматрају као питање од заједничког интереса и да је координирају у оквиру Савјета<sup>9</sup>. Наведени Уговор такође утврђује посебне захтјеве за фискалне дефиците и јавни дуг, предвиђа праћење од стране Комисије, могућност да Савјет даје препоруке и дозвољава Савјету да изриче санкције за непоштовање.

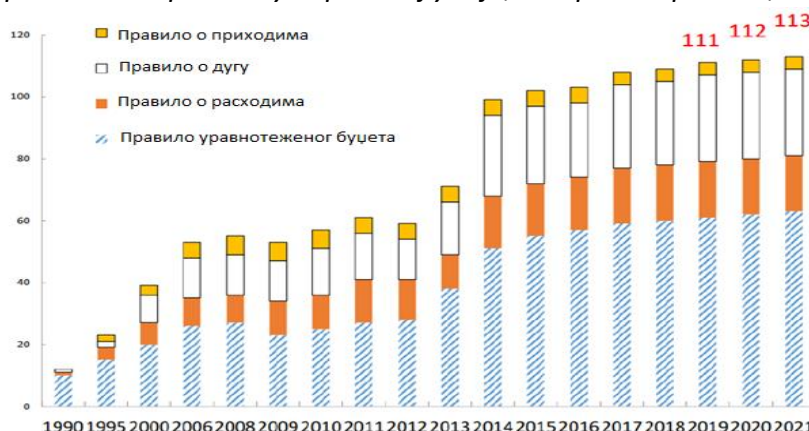
---

<sup>9</sup>Treaty On The Functioning Of The European Union - Part Three: Union Policies And Internal Actions - Title VIII: Economic And Monetary Policy - Chapter 1: Economic Policy.

Неколико земаља ЕУ има своја национална фискална правила и оквири, те основане националне фискалне институције. Они такође намећу одређене захтјеве који се требају поштовати у управљању јавним финансијама, те подразумијевају праћење и корективне мјере у провођењу државне фискалне политике.

На нивоу ЕУ, фискални оквир је неопходан не само да би се избјегла негативна прелијевања фискалне политике, већ и да би се управљало прелијевањем и координацијом политика у ширем смислу. На националном плану, фискални оквири имају за циљ постизање доброг економског управљања и обезбјеђивање дугорочне одрживости. Сходно наведеном, ови циљеви су слични, али не и идентични.

Графикон 10: Број фискалних правила у Европској унији, по врсти правила, по годинама



Извор: European Commission. (2022). Fiscal Governance Database.

На претходном графикону може се уочити тренд раста броја фискалних правила која су на снази у земљама чланицама Европске уније. Међу четири врсте фискалних правила правило уравнотеженог буџетског биланса је најзаступљеније, а слиједи фискално правило о дугу. Правило о расходима дефинисано је у 19 земаља чланица, док је правило о приходима дефинисало свега неколико земаља ЕУ (4 земаље чланице).

Фискални оквири у чланицама ЕУ ослањају се на оквири управљање на нивоу ЕУ и сет националних правила и институција, укључујући националне независне фискалне институције. У принципу, оквири управљања ЕУ и национални оквирима могли би да дјелују заједно појачавајућу улогу и доприносећи тако бољем свеукупном фискалном управљању. Међутим, постоји ризик да би ова два нивоа управљања могла бити у супротности. Истраживање Одбора независних фискалних институција ЕУ закључује да су оквири фискалног управљања ЕУ и национални оквири били конзистентни у већини земаља, већину времена. Међутим, било је случајева материјалних неслагања између нивоа ЕУ и националног нивоа у процјенама јавних финансија. У овим случајевима, национални захтјеви су тежили опрезнијим фискалним политикама од захтјева ЕУ.

Актуелна реформа оквира фискалног управљања ЕУ која је усаглашена у фебруару 2024. године, могла би смањити маргину неслагања, али одређени ниво потенцијалних одступања остаје. Главне области неусклађености су засноване на неслагањима у процјенама јазу у производњи и структурном билансу, величини дискреционих мјера прихода и једнократних мјера. Оне су се такође односиле на активирање опште клаузуле о избјегавању, као и на процјене опште усклађености са фискалним правилима.