

РЕПУБЛИКА СРПСКА
ФИСКАЛНИ САВЈЕТ
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ



REPUBLIKA SRPSKA
FISKALNI SAVJET
REPUBLIKE SRPSKE

МАКРОЕКОНОМСКА И ФИСКАЛНА КРЕТАЊА И АНАЛИЗЕ

4. БРОЈ

Фискална правила земаља Западног Балкана

Јун 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 ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

- 2.1. Западни Балкан – основни макроекономски индикатори**
- 2.2. Фискална правила у земљама Западног Балкана**
 - 2.2.1. Оцјена фискалних правила земаља Западног Балкана**
 - 2.2.2. Оцјена поштовања фискалних правила у земљама Западног Балкана**

1. МАКРОЕКОНОМСКА И ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

1.1. Макроекономска кретања у Републици Српској

Табела 1: Основни макроекономски показатељи Републике Српске, у првом кварталу 2024. године

ПОКАЗАТЕЉ	Q1 2024/Q1 2023.
Квартални БДП, реална стопа раста, годишња стопа промјене	2,9%
Индустријска производња, годишња стопа промјене	-6,1%
Индекс потрошачких цијена, годишња стопа промјене	2,8%
Извоз, годишња стопа промјене	-12,8%
Увоз, годишња стопа промјене	4,1%
Покривеност увоза извозом	70%
Просјечна нето плата	1.369 КМ

Извор: Приказ анализе Фискалног савјета Републике Српске на бази података РЗРС.

Привреда Републике Српске у претходној години је, уз низак али позитиван привредни раст, успјела избјећи рецесију и поред вишеструких екстерних шокова. Након скромног привредног раста у 2023. години, у првом кварталу 2024. године остварен је умјерени опоравак привредне активности са реалном стопом раста бруто домаћег производа од 2,9%. Упркос слабљењу спољне тражње, тј. извоза, привредни раст је остварен уз значајан допринос домаће потрошње подстакнуте номиналним растом плата.

Десезонирана индустријска производња у Републици Српској у првом кварталу 2024. године остварује лоше резултате: сва три основна подручја индустријске производње биљеже негативне стопе раста у односу на исти период претходне године. Дошло је до пада индустријске производње за -6,1% у односу на први квартал 2023. године. Међугодишњи подаци индустријске производње Републике Српске, у марту 2023. године у поређењу са мартом 2022. године, показују да је индустријска производња мања за 11,1%. Исто показују и међумјесечни подаци, односно индустријска производња у марту у поређењу са фебруаром 2024. године мања је за 6,6%. Пад индустријске производње узрокован је смањењем спољне тражње, али и падом домаће прерађивачке индустрије.

Инфлација у Републици Српској се од Q2 2023. године налази на опадајућој путањи, што је резултат успоравања раста цијена енергената и хране, ублажавања трошковних притисака, пада инфлационих очекивања и великим дијелом смањења увозне инфлације. У првом кварталу 2024. у односу на исти период 2023. године, стопа инфлације, мјерена годишњом стопом промјене потрошачких цијена, износи 2,8%.

Спољна трговина Републике Српске у Q1 2024. године биљежи лошије резултате у односу на први квартал претходне године. Покривеност увоза извозом је значајно нижа, док је спољнотговински дефицит готово дупло већи. Погоршање показатеља спољне трговине посљедица је пада извоза уз истовремен раст увоза.

У Q1 2024. године остварена је просјечна нето плата од 1.369 КМ, што је за 10,1% номинално више од исте остварене у првом кварталу 2023. године. Будући да је Влада Републике Српске донијела одлуку о повећању висине најниже плате са 700 КМ на 900 КМ од јануара 2024. године, очекује се да ће се наставити тренд раста просјечних нето плата.

- Република Српска, након скромног привредног раста у 2023. години, у првом кварталу 2024. године остварила је умјерен опоравак привредне активности по реалној стопи раста БДП-а од 2,9%, вођен прије свега домаћом потрошњом, док је извозна потражња и даље слаба.

Према коначним подацима Републичког завода за статистику, номинални БДП Републике Српске у 2023. години износио је 15,72 милијарде КМ, а реална годишња стопа раста БДП-а Републике Српске је у 2023. години је износила 1,6%. Наведени показатељи о кретању привредне активности у прошлој години показују да је економија Републике Српске остварила ниску, али позитивну годишњу стопу раста. Иако је доста скорман раст БДП-а у прошлој години, позитивна стопа реалног раста указује да је Република Српска избјегла рецесију, те да је у смислу кретања привредне активности, пребродила вишеструке економске кризе које су почеле 2022. године. Ради поређења, реалне стопе раста БДП-а у 2023. године у земаљама у окружењу износиле су: у Србији 2,5%, у Хрватској 2,8%, у Словенији 1,6%, те у Црној Гори 6%. Реална стопа раста БДП-а у Европској унији за 2023. годину остварена је на нивоу од 0,4%¹.

Тренд умјереног опоравка привредне активности Републике Српске започет у посљедња два квартала 2023. године настављен је и у првом кварталу 2024. године. Просјечна реална стопа раста за први квартал 2024. године, према прелиминарним подацима Републичког завода за статистику, износи 2,9%.² Ради поређења, реалне стопе раста БДП-а у првом кварталу 2024. године у земаљама у окружењу износиле су: у Србији 4,6%, у Хрватској 3,9%, у Словенији 2,1%, те 4,4% у Црној Гори. Просјечна реална стопа раста БДП-а у Европској унији у првом кварталу 2024. године процјењује се на нивоу од 0,3%³. Италија, Њемачка, Аустрија као једни од најзначајнијих спољнотрговинских партнера Републике Српске из Европске уније, у првом кварталу 2024. године биљеже стопе раста око 0,4%, што говори да наведне привреде готово стагнирају.

У наредној табели дат је приказ годишњих реалних стопа раста БДП-а Републике Српске, по кварталима од 2015. године до посљедњих објављених података за први квартал 2024. године.

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.	2024.
Q1	1,5	3,0	2,9	3,6	1,8	1,5	2,1	4,5	0,9	2,9
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	2,4	
ГОДИШЊА СТОПА	2,8	3,5	3,1	3,9	2,5	-2,5	6,9	3,9	1,6	2,9

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

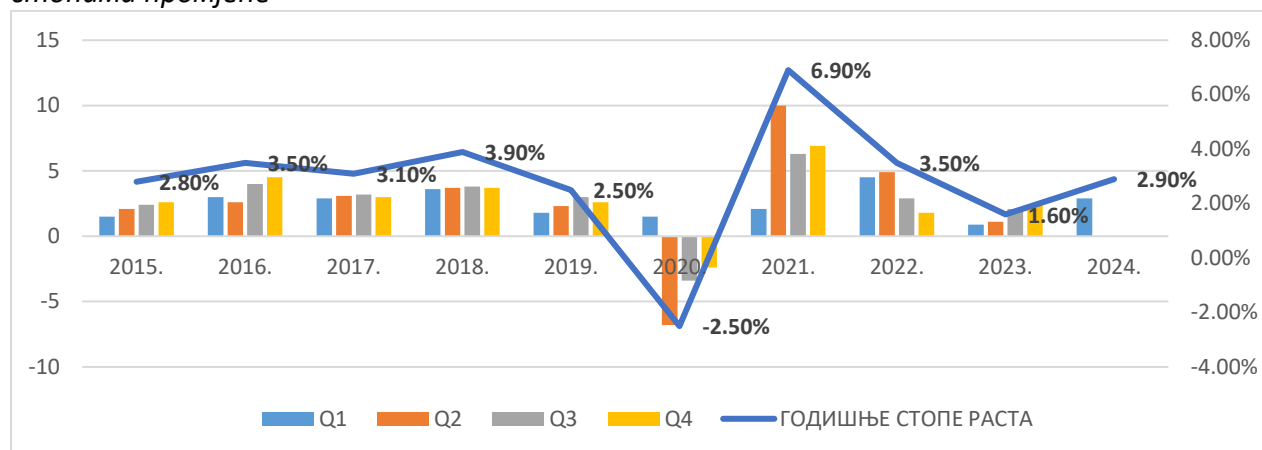
¹ Извор: Eurostat. (2024). <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teina011/default/table?lang=en>

² Републички завод за статистику Републике Српске. Статистика националних рачуна. Тромјесечно саопштење 176/24 од 31.05.2024. године.

³ Извор: Eurostat. (2024). <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teina011/default/table?lang=en>

Анализа података у претходној табели показује да је привреда Републике Српске у посматраном периоду једино у 2020. години остварила негативну просјечну годишњу стопу раста, усљед негативних економских посљедица кризе изазване пандемијом вируса корона. Уз дугорочне негативне посљедице корона кризе, посљедице вишеструких криза из 2022. године (енергетска и прехранбена криза, висока инфлација, међународни геополитички сукоби) са којима се суочила прије свега европска привреда, па тако и привреда Републике Српске, утицале су на значајно успоравање динамике привредне активности Републике Српске и током 2023. године, али уз остварене позитивне стопе раста. Анализа кретања кварталног БДП-а Републике Српске показује да је у 2024. години уследио умјерен опоравак привредне активности у односу на исти период претходне године, што се може видјети на сљедећем графикону.

Графикон 1: Реалне стопе раста БДП Републике Српске, по кварталима, у годишњим стопама промјене



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

Као мала отворена привреда са високим степеном зависности од економских кретања у земљама с којим има високу спољнотрговинску размјену, привреда Републике Српске била је изложена негативним економским посљедицама усљед успоравања привредне активности у земљама главним спољнотрговинским партнерима. Сходно наведеном, економске посљедице кризе која је почела 2022. године, рефлектовале су се на погоршање макроекономских трендова, како у Европи, тако и у Републици Српској, а што се одразило на успоравање раста привредне активности. Упркос слабљењу извозне тражње и током првог квартала 2024. године, привреда Републике Српске је остварила одређени опоравак захваљујући доприносу домаће потражње, а која је великим дијелом вођена растом просјечних номиналних плата.

Како би се утврдило који сектори су највише допринијели привредном расту, у наредној табели приказана је структура БДП-а Републике Српске у првом кварталу 2024. године према производном приступу. Односно, приказано је учешће сектора у структури БДП Републике Српске, те њихове стопе раста у односу на исте периоде претходне године. Такође, приказани су упоредо подаци и по кварталима 2023. године ради уочавања основних тенденција у њиховом кретању и структури.

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 %				
	2023.				2024.	2023.				2024.
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
Пољопривреда, шумарство и риболов	0,7	3,4	4,0	5,9	-0,3	7,0	7,7	8,4	7,3	6,9
Индустрија	-1,7	-3,6	-1,0	-3,8	-4,2	20,0	19,9	18,2	19,1	19,6
Грађевинарство	7,3	5,9	6,4	8,6	1,5	4,0	5,2	6,4	7,4	3,4
Услуге	2,1	2,6	2,8	3,8	4,5	49,0	48,8	50,6	49,1	49,9
Нето порези	-0,4	-0,2	1,0	1,8	7,7	19,0	18,3	16,4	17,1	20,1
БРУТО ДОМАЋИ ПРОИЗВОД	0,9	1,1	2,1	2,4	2,9	100	100	100	100	100

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

Уважавајући учешће сектора у структури БДП, те посматрајући њихове стопе раста у првом кварталу 2024. године, анализа структуре БДП-а Републике Српске према производном приступу показује да је највећи допринос расту БДП-а дао сектор Услуга са стопом раста од 4,5%, те сектор Грађевинарства са растом од 1,5%. С обзиром да сектор Услуга има учешће у БДП-у око 49%, привредни раст у првом кварталу 2024. године значајним дијелом био је одређен кретањем у сектору Услуга. С друге стране, сектор индустрије је остварио негативну стопу раста од 4,2%, те се негативно одразио на укупну привреду активност у првом кварталу 2024. године. Такође, и сектор Пољопривреде је остварио негативну стопу раста од -0,3%, чиме је исти, уз Индустрију, имао негативан допринос расту БДП-а Републике Српске у првом кварталу 2024. године.

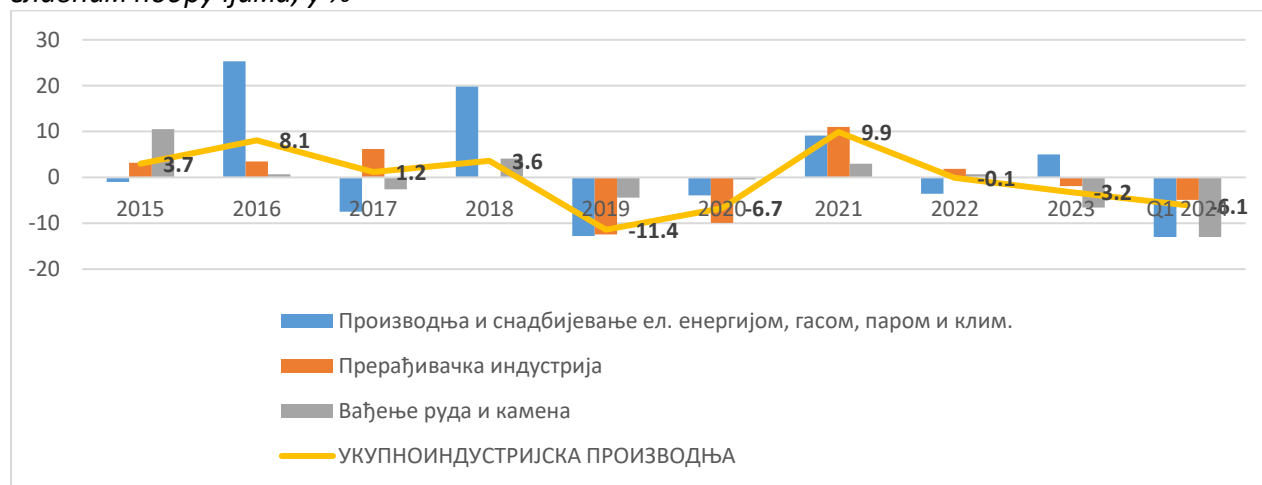
Анализа кретања производње по подручјима класификације дјелатности показује да је у првом тромјесечју 2024. године реални раст БДП-а забиљежен у подручјима: Финансијске дјелатности и дјелатности осигурања за 8,8%, затим Трговина на велико и трговина на мало, оправка моторних возила, мотоцикала; Саобраћај и складиштење; Дјелатности пружања смјештаја, припреме и послуживања хране, хотелијерство и угоститељство за 8,1%, те Информације и комуникације за 5,8%, Стручне, научне и техничке дјелатности, Административне и помоћне услужне дјелатности за 5,3%, и Грађевинарство за 1,5%. С друге стране, реални пад бруто додате вриједности забиљежен у подручјима: Вађење руда и камена; Прерађивачка индустрија; Производња и снабдијевање електричном енергијом, гасом, паром и климатизација; Снабдијевање водом, канализација, управљање отпадом и дјелатности санације животне средине за 4,2%, а од тога у подручју Прерађивачка индустрија за 5,1%. Мањи физички обим производње прерађивачке индустрије усљед смањене спољне тражње имао је негативан допринос привредном расту у првом кварталу 2024. године.

- Индустријска производња у Републици Српској биљежи лоше резултате од почетка текуће године, односно индустријска производња је остварила пад у првом кварталу 2024. године као посљедица смањене спољне тражње земаља ЕУ које су главни спољнотрговински партнери Републике Српске, али и услед пада домаће прерађивачке индустрије.

Анализа кретања индустријске производње у периоду јануар-март 2024. године је показала да је у Републици Српској дошло до пада индустријске производње за 6,1% у односу на период јануар-март 2023. године. Такође, десезонирана индустријска производња у Републици Српској у марту 2024. године у поређењу са истим мјесецем претходне године је мања за 11,1%. Ради поређења, годишње стопе промјене индустријске производње према посљедњим објављеним подацима (март 2024. године у односу на март 2023. године) у земљама окружења износиле су: -5,8% у Србији, -5,0% у Хрватској, те -4,3% у Њемачкој и -3,5% у Италији⁴. Наведени подаци показују да су се наведене земље суочиле са падом индустријске производње, међутим пад у Републици Српској је био значајно већи.

Осим кретања вриједности индустријске производње, потребно је анализирати и њену структуру, како би се утврдили извори таквог кретања. Стога, на наредном графикону приказане су годишње стопе раста индустријске производње Републике Српске према главним подручјима класификације дјелатности.

Графикон 2: Годишње стопе промјене индустријске производње Републике Српске, по главним подручјима, у %



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

На основу претходног графикона може се уочити да су све области индустријске производње забиљежиле пад у периоду јануар-март 2024. године. Највећи допринос паду индустријске производње у првом кварталу 2024. године имао је пад у области Вађења руда и камена (-13,0%). Прерађивачка индустрија биљежи пад од 4,9%, а Производња електричне енергије пад од 2,6%. Од 28 области индустријске производње, на наведено смањење индустријске производње највише су утицала смањења у области Прерада

⁴ Еуростат. (2024). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/4-15052024-bp>

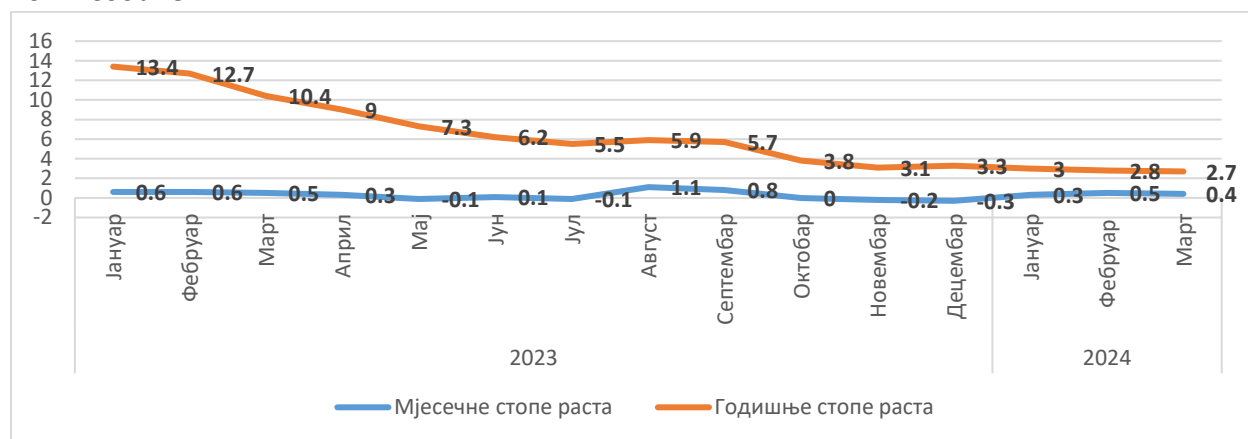
дрвета и производа од дрвета, те Вађења угља и лигнита, као и у области Поправка и инсталација машина и опреме.

Динамика индустријске производње како у 2023. години, тако и у првом кварталу 2024. године, прије свега у извозно оријентисаним дјелатностима, највећим дијелом је била под утицајем смањења спољне тражње које је узроковано успоравањем привредне активности у земљама ЕУ и региона које су најзначајнији спољнотрговински партнери Републике Српске. Утицај пада спољне тражње, уз пад домаће прерађивачке индустрије, утицали су да укупна индустријска производња Републике Српске биљежи пад.

- **Инфлација у Републици Српској се од Q2 2023. године налази на опадајућој путањи, а што је резултат успоравања раста цијена енергената и хране, ублажавања трошковних притисака, пада инфлационих очекивања и великим дијелом смањења увозне инфлације.**

Инфлација, као стопа промјене општег нивоа цијена, у Републици Српској у првом кварталу 2024. године је наставила тренд успоравања започет од марта 2023. године. Инфлација је у марту 2024. године значајно успорила, посматрајући промјену потрошачких цијена на мјесечном нивоу (0,4%). На годишњем нивоу, у марту 2024. године у односу на март 2023. године, индекс потрошачких цијена у просјеку је виши за 2,7%. Ако се посматра први квартал 2024. године у односу на први квартал 2023. године, стопа инфлације износи 2,8%. Према наведеним подацима о кретању инфлације, а имајући у виду да је стопа инфлације биљежила двоцифрене вриједности почетком 2023. године, евидентно је да је од почетка текуће године дошло до њеног значајног опадања.

Графикон 3: Кретање мјесечних и годишњих стопа инфлације, по мјесецима у 2023. и 2024. године



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

Подаци о кретању стопе инфлације (мјерене мјесечним и годишњим стопама промјене) приказани на претходном графикону показују да је тенденција успоравања инфлације све више долазила до изражаја како се 2023. година ближила крају, те је исти тренд настављен и од почетка 2024. године.

Цијене производа и услуга који се користе за личну потрошњу у Републици Српској, мјерене индексом потрошачких цијена, у марту 2024. године у односу на претходни мјесец, у просјеку су више за 0,4%. У марту 2024. године, од дванаест главних одјељака производа и услуга, на мјесечном нивоу, више цијене забиљежене су у девет одјељака, ниже цијене у једном одјељку, док су у два одјељка цијене остале на истом нивоу.

У периоду јануар-март 2024. године у односу на исти период 2023. године, цијене производа и услуга које се користе за личну потрошњу у Републици Српској, мјерене индексом потрошачких цијена, у просјеку су порасле за 2,8%. Како би се утврдило које су области потрошње највише утицале на висину инфлације у првом кварталу 2024. године, на наредном графикону приказане су стопе инфлације према одјељцима потрошње у периоду јануар-март 2024. године у односу на исти период 2023. године.

Графикон 4: Кретање индекса потрошачких цијена Републике Српске, Q1 2024. у односу на Q1 2023. године



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

У првом кварталу 2024. године, сви одјељци потрошње, изузев одјељка Одјећа и обућа и Превоз, остварили су раст цијена. Највећи допринос расту инфлације, у првом кварталу 2024. године дао је одјељак Остала добра и услуге (7,9%), усљед повећања цијена у групама Услуге личне хигијене од 9,4% и Осигурање у вези са транспортом од 8,3%, те у одјељку Ресторани и хотели (5,9%), усљед раста цијена у групи Услуге смјештаја од 10,2%. Ниже цијене у посматраном периоду забиљежене су у одјељцима Одјећа и обућа (цијене су ниже за 6,1%) усљед сезонских снижења конфекције и обуће и у одјељку Превоз (цијене ниже за 0,5%).

У марту 2024. године међугодишња инфлација, односно годишња стопа промјене у односу на март 2023. године, према концепту хармонизованог индекса потрошачких цијена износила је 2,7% у Републици Српској, а 2,6% у Европској унији и 2,4% у еврозони. У поређењу са земљама Европске уније, већу инфлацију од инфлације у Републици Српској имало је једанаест земаља. Међугодишња инфлација је у марту 2024. била мања у

Републици Српској него у Белгији (3,8%), Бугарској (3,1%), Естонији (4,1%), Грчкој (3,4%), Шпанији (3,3%), Хрватској (4,9), Луксембургу (3,2%), Мађарској (3,6%), Холандији (3,1%), Аустрији (4,1%) и Румунији (6,7%)⁵.

На основу претходно наведених података, може се уочити да је инфлација значајно успорила и у земљама ЕУ, што се кроз увозне цијене дијелом одразило и на успоравање инфлације у Републици Српској. Поред смањења увезене инфлације, успоравање инфлације резултат је досадашњег заштравања монетране политике ЕУ (што се путем валутног одбора прелило и у БиХ), те успоравања раста цијена основних одјељака потрошње (прије свега хране и енергената), као и пада инфлационих очекивања.

Инфлација у Републици Српској је у периоду прије избијања актуелне кризе у просјеку износила око 1%. Иако се на бази посљедњих података о кретању инфлације може рећи да је њен врхунац „иза нас“, и даље се не може рећи да инфлација иде ка стабилизацији, прије свега због самих узрока инфлације, односно екстерних шокова који су довели до високе инфлације, али и дугорочних посљедица које висока инфлација оставила на привреду.

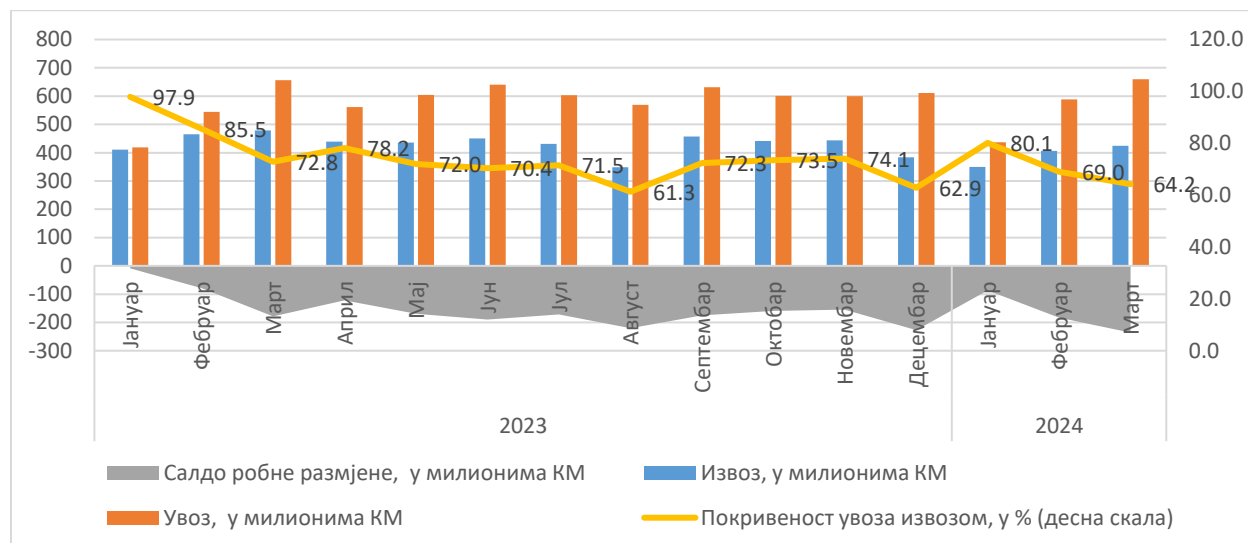
- **Спољнотрговински показатељи Републике Српске за први квартал 2024. године настављају тренд погоршања из 2023. године, односно настављен је тренд смањења обима спољне трговине, уз пад извоза и раст увоза, што је имало за резултат релативно нижу покривеност увоза извозом и повећање спољнотрговинског дефицита.**

Анализа кварталних података спољне трговине Републике Српске показује да је у првом кварталу 2024. године забиљежено смањење обима спољнотрговинске размјене од 3,6% у односу на исти период претходне године. У периоду јануар - март 2024. године, извезено је робе у вриједности од 1.180 милиона КМ, што је 12,8% мање у односу на исти период 2023. године. Увоз робе је износио 1.686 милиона КМ, што је за 4,1% више у односу на исти период 2023. године. У првом кварталу 2024. године спољнотрговински дефицит износио је 505,5 милиона КМ, што је скоро двоструко више него у истом периоду прошле године. Процент покривености увоза извозом за први квартал 2024. године је износио 70%. Просјечна мјесечна стопа покривености увоза извозом у првом кварталу 2023. године кретала се око 80%, док је у првом кварталу 2024. године иста износила 70%.

Сходно наведеном, евидентно је да је дошло до одређеног погоршања у кретању спољнотрговинске размјене током првом квартала 2024. године. То потврђују и мјесечни подаци о спољној трговини у 2024. години. У циљу јаснијег уочавања основних краткорочних осцилација у спољнотрговинској размјени Републике Српске, на наредном графикону приказано је кретање спољнотрговинских показатеља Републике Српске по мјесецима 2023. и 2024. године.

⁵ Еуростат. (2024). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/2-17052024-ap>

Графикон 5: Вриједност извоза, увоза и салда спољнотрговинске размјене у милионима КМ, и покривеност увоза извозом (у %), по мјесецима у 2023. и 2024. години



Извор: Приказ анализе Фискалног савјета Републике Српске, на основу података РЗЗС РС.

Анализа мјесечних вриједности спољнотрговинских показатеља Републике Српске приказана на претходном графикону показује да је у прва три мјесеца 2024. године забиљежен опадајући тренд покривености увоза извозом, односно тренд раста спољнотрговинског дефицита. Тако је у марту 2024. године остварен извоз у вриједности од 424 милиона КМ, што је за 11,3% мање него у марту 2023. године, те увоз у вриједности од 660 милиона КМ, што је за 0,5% више него у марту 2023. године, док је проценат покривености увоза извозом у марту износио 64,2%. Релативно већи пад извоза уз истовремен раст увоза за посљедицу је имао повећање спољнотрговинског дефицита у првом кварталу 2024. године. Спољнотрговински дефицит у периоду јануар-март 2024. године готово је двоструко већи него што је износио у истом периоду прошле године.

Приликом анализе спољне трговине, неопходно је посматрати утицај кретања цијена у спољној трговини. Извозне цијене у првом кварталу 2024. године повећане су за 19,9% у односу на претходни квартал (јануар - децембар 2023. године), док су увозне цијене повећане за 15,2%. Укупна вриједност извоза у првом кварталу 2024. године била је мања него претходни квартал, и то за 6,9%. Из наведеног се може закључити да је кретање вриједности извоза у првом кварталу 2024. године у односу на претходни квартал одраз смањења физичког обима извоза. Слична ситуација је и на страни увоза.

Анализа географске дистрибуције робне размјене Републике Српске са иностранством у периоду јануар - март 2024. године показује да је Република Српска највише робе извезла у Хрватску (16,9% укупног извоза) и у Србију (14,8% укупног извоза). Највећа вриједност оствареног увоза Републике Српске у првом кварталу 2024. године била је из Србије (15,5% укупног увоза) и Италије (15,3%). Република Српска у првом кварталу 2024. године има позитиван спољнотрговински биланс у размјени са Хрватском, Аустријом, Словенијом, Црном Гором, Словачком, Холандијом и Швајцарском, те је у наведене земље у посматраном периоду извезла око 18% укупног извоза.

Када се посматра производна структура спољне трговине Републике Српске са иностранством, у периоду јануар - март 2024. године, највеће учешће у извозу остварује електрична енергија са 8,6% од укупног извоза, док највеће учешће у увозу остварују нафтна уља и уља добијена од битуменозних минерала (осим сирових), са 7,5% од укупног увоза Републике Српске. Смањењу извоза у периоду јануар-март 2024. године, у поређењу са истим периодом 2023. године, највише је допринијело смањење извоза сљедећих група производа: Електрична енергија, Дијелови обуће и Дрво обрађено по дужини.

Земље Европске уније су најзначајнији спољнотрговински партнер Републике Српске. Успоравање привредне активности ЕУ усљед вишеструких криза, имало је негативне посљедице на привреду Републике Српске прије свега кроз слабљење иностране тражње, а што је имало за резултат пад извоза Републике Српске. Иако је од почетка 2024. године дошло до умјереног опоравка привредне активности ЕУ, с обзиром на узроке успоравања ЕУ привреде, биће потребно више времена за опоравак и убрзање динамике извоза Републике Српске него што је то био случај последије кризе изазване пандемијом корона вируса.

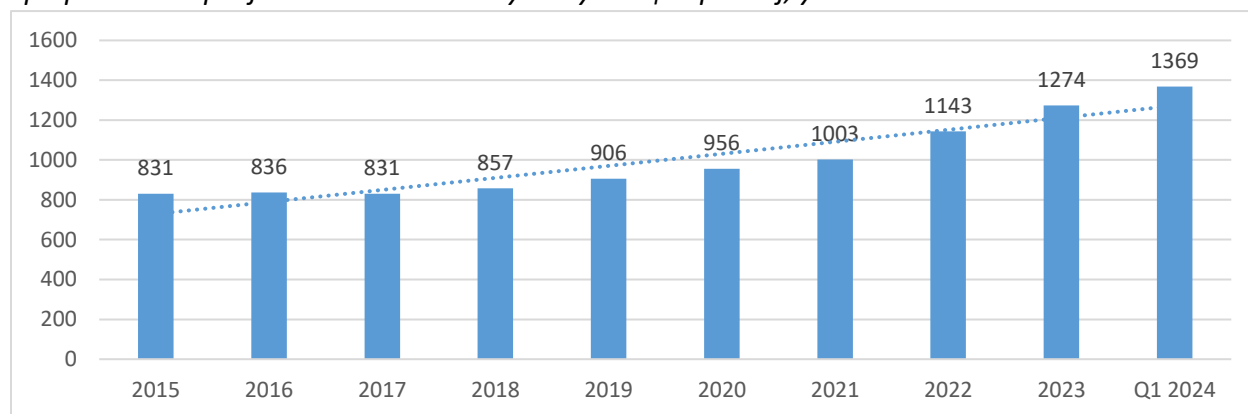
Док је пад извоза детерминисан смањењем спољне тражње усљед успоравања привредне активности у земљама које су главни спољнотрговински партнери, раст увоза је посљедица постепеног опоравка привредне активности Републике Српске од почетка 2024. године, као и опоравка домаће потрошње.

• **Просјечна мјесечна нето плата у Републици Српској наставља вишегодишњи растући тренд, те у марту 2024. године остварује номинални раст и на годишњем и на мјесечном нивоу.**

Просјечна плата након опорезивања (нето плата) исплаћена у марту 2024. године износила је 1.394 КМ, што је за 10,8% номинално више и за 7,9% реално више од исте остварене у 2022. години. Иста је номинално већа за 0,1% у односу на претходни мјесец 2024. године.

У марту 2024. године, у односу на март 2023. године, сва подручја су забиљежила номинални раст нето плате, од чега је највиши раст у подручјима Трговина на велико и мало, поправка моторних возила и мотоцикала (21,9%), Стручне, научне и техничке дјелатности (20,9%) и Снабдијевање водом; канализација, управљање отпадом и дјелатности санације животне средине (18,7%). Највиша просјечна плата након опорезивања у марту 2024. године исплаћена је у подручју Финансијска дјелатност и осигурање (1.855 КМ) а најнижа плата је исплаћена у подручју Грађевинарство (1.097 КМ).

Графикон 6: Просјечна нето плата у Републици Српској, у КМ



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

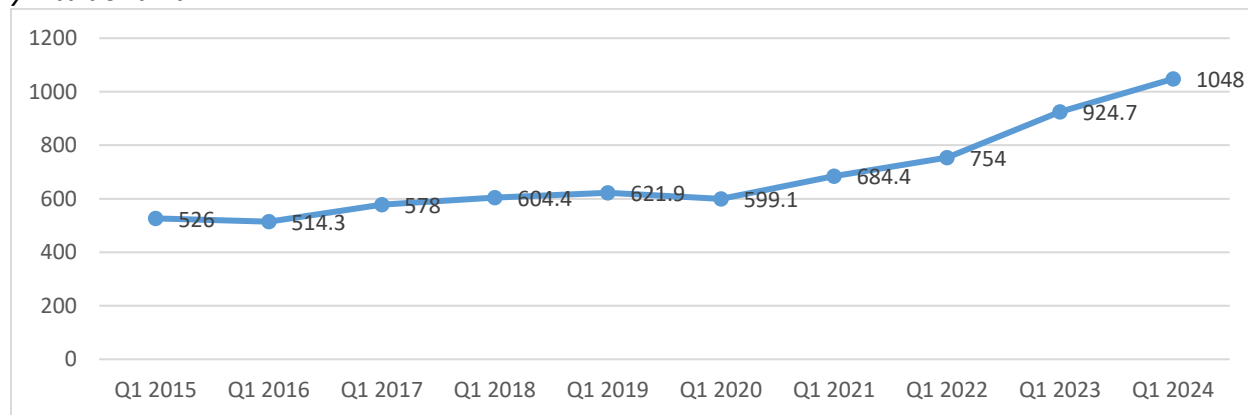
Анализа кретања просјечне нето плате по годинама показује да се и у првом кварталу 2024. године наставља позитиван тренд, односно тренд раста плате започет 2017. године. Највећа годишња номинална стопа раста нето плата је остварена у 2022. и 2023. години. Очекује се да ће се растући тренд нето плата наставити, будући да је од јануара 2024. године одлуком Владе Републике Српске повећана најнижа нето плата на 900 КМ (са претходних 700 КМ колико је била прописана најнижа нето плата за 2023. годину).

Према подацима из Анкете о радној снази за први квартал 2024. године, стопа активности износила је 47,4%, стопа запослености 43% док је стопа незапослености била на нивоу од 9,3%. На основу података Републичког завода за статистику о кретању броја запосених и незапослених, крајем марта 2024. године број незапослених лица које активно тражи запослење је мањи за 6,9% у односу на исти мјесец претходне године.

1.2. Јавне финансије Републике Српске

- **Настављен је позитиван тренд из претходног периода у наплати јавних прихода Републике Српске које прикупља Пореска управа Републике Српске преко рачуна јавних прихода⁶, те је наплата истих у првом кварталу 2024. године премашила милијарду КМ.**

Графикон 7: Наплата јавних прихода Републике Српске, које прикупља Пореска управа РС, у милионима КМ



Извор: Графички приказ на бази података Пореске управе Републике Српске.

У првом кварталу 2024. године на рачун јавних прихода Републике Српске уплаћено је 1,05 милијарди КМ, што је више за 13%, односно за 123,6 милиона КМ, у односу на исти период претходне године. Када се посматра само мјесец март 2023. године, наплата јавних прихода износила је 458,4 милиона КМ, што је за 46,3 милиона марака или 11 процената више него у истом мјесецу прошле године. Посматрано по појединим групама јавних прихода, евидентно је да је процентуални раст забиљежен у свим сегментима. Наплата директних пореза у периоду јануар-март 2024. године већа је за 20%, док је наплата доприноса већа за 12%, у односу на први квартал 2023. године. Наплата осталих јавних прихода у 2024. години је већа за 5% у односу на исти период прошле године.

Доприноси су у прва три мјесеца ове године наплаћени у износу од 594,1 милиона КМ, што је за 64,1 милиона КМ више него у истом периоду претходне године. Наплата доприноса за Фонд ПИО већа за 11%, за Завод за запошљавање и за Фонд дјечије заштите већа је за по 12%, док је наплата доприноса за Фонд здравственог осигурања већа за 14 процената у односу на исти период претходне године.

Директни порези су у периоду јануар-март 2023. године наплаћени у износу од око 312,3 милиона КМ, што је за 52,2 милиона КМ или 20% више него у прва три мјесеца претходне године. Највећи раст наплате у групи директних пореза је остварен код пореза на добит. Порез на добит је у првом кварталу 2024. године наплаћен у износу од 203,5 милиона КМ, односно 35,6 милиона КМ више у односу на исти период претходне године. Порез на доходак је у првом кварталу 2024. године наплаћен у износу од 101,5 милиона

⁶ Извор: Пореска управа Републике Српске. (2024).

марака, што је за 16,3 милиона КМ или 19 одсто више него у периоду јануар-март 2023. године, а што је директан индикатор раста броја запослених и већих плата.

Када је у питању наплата осталих јавних прихода, у прва три мјесеца 2024. године настављен је раст наплате по основу накнада за приређивање игара на срећу за 27%, док је наплата прихода од такси и накнада већа за 9%, а наплата прихода од казни већа је за 6%.

- **У периоду јануар-март 2024. године настављени су позитивни трендови у наплати индиректних пореза које прикупља Управа за индиректно опорезивање БиХ, а који по коефицијентима расподјеле припадају Републици Српској.**

Позитивни трендови у наплати прихода од индиректних пореза започети у трећем кварталу 2023. године настављени су и у првом кварталу 2024. године. Односно, раст наплате индиректних пореза је забиљежен узастопно у четири посљедња квартала.

Анализа индиректних пореза који су укупно распоређени Републици Српској показује да су у првом кварталу 2024. године исти већи за 15,4% у односу на исти период прошле године. На нивоу прва три мјесеца 2024. године нето наплата индиректних пореза је била већа за 76,4 милиона КМ у односу на исти период 2023. године. Док су наплаћени приходи у првом кварталу 2024. године виши у односу на исти период претходне године, наплаћени приходи у прва три мјесеца 2024. године нижи су од прихода који су остварени у претходном кварталу, односно у четвртном кварталу 2023. године. Наведено је одраз чињенице да индиректни порези у првим кварталима углавном биљеже ниже вриједности у односу на остале кварталне током године.⁷

Подаци о мјесечној наплати индиректних пореза распоређених Републици Српској показују да су у јануару и фебруару 2024. године у поређењу са истим мјесецима претходне године, остварене високе стопе раста, од 17,8% и 24,9%, респективно, док је у марту забиљежено значајније успоравање раста по стопи од 2,3%. Високе стопе раста у јануару и фебруару 2024. године дијелом су посљедица тзв. ефекта базе, с обзиром да је у истим мјесецима 2023. године забиљежена значајно нижа наплата прихода од индиректних пореза усљед дешавања у Украјини, високих исплата поврата ПДВ-а и преласка на нови режим плаћања акциза на дуванске прерађевине. Успоравање наплате прихода од индиректних пореза у марту 2024. године посљедица је повећаних исплата поврата ПДВ-а у том мјесецу.

Скромнији раст наплате у марту 2024. године имао је за посљедицу успоравање раста кумулативне наплате индиректних пореза у првом кварталу 2024. године. Упркос нешто нижој стопи раста, наплата прихода од индиректних пореза наставља растући тренд и у првом кварталу 2024. године.

Позитивни трендови у наплати индиректних пореза у првом кварталу 2024. године су били очекивани због тренда раста вриједности увоза и раста цијена у земљи, што се позитивно одразило на наплату прихода од ПДВ и царине. Расту наплате прихода од индиректних пореза значајно су допринијеле и акцизе на деривате нафте и приходи од путарине, а стопа раста је умањена нижом наплатом акциза на дуванске прерађевине.

Према подацима Управе за индиректно опорезивање БиХ, у прва три мјесеца 2024. године остварен раст прихода од ПДВ-а, као најзначајнијег индиректног пореза, по стопи

⁷ Извор: Управа за индиректно опорезивање БиХ. (2024).

од 7% у односу на исти период прошле године, што је изнад очекивања. Анализа структуре бруто ПДВ-а у првом кварталу 2024. године указује на закључак да је раст наплате прихода од ПДВ-а посљедица раста и домаћег ПДВ-а и ПДВ-а на увоз, што је показује опоравак домаће потрошње.

- **Укупан дуг Републике Српске у 2023. години у односу на 2022. годину је нижи, и номинално и као проценат БДП, те укупни дуг у 2023. години биљежи по први пут у посматраном периоду вриједност испод 40% БДП-а.**

Табела 4: Јавни и укупни дуг Републике Српске

	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023. ⁸
Јавни дуг, у милионима КМ	4.346,87	3.861,66	4.048,92	4.216,00	4.726,00	5.088,00	5.344,00	5.304,00
Јавни дуг, у % БДП-а	45,14	38,2	37,8	37,5	42,5	40,7	36,8	33,7
Јавни дуг, годишња стопа промјене	1,2%	-11,2%	4,8%	4,2%	12,1%	7,7%	5,0%	-0,7%
Укупан дуг, у милионима КМ	5.439,98	4.967,93	5.178,50	5.381,00	5.833,00	6.162,40	6.357,50	6.251,40
Укупан дуг, у % БДП-а	56,49	49,20	48,49	47,89	52,40	49,29	43,70	39,80
Укупан дуг, годишња стопа промјене	3,0%	-8,7%	4,2%	3,9%	8,4%	5,6%	3,2%	-1,7%
БДП, номинални, у милионима КМ	9.651	10.099	10.701	11.251	11.132	12.501,72	14.537	15.723,69
БДП, номинална стопа раста	4,6%	4,6%	6,0%	5,1%	-1,1%	12,3%	16,3%	8,2%

Извор: Подаци о јавном и укупном дугу РС: МФРС. Подаци БДП: РЗС РС.

У периоду 01.01-31.12.2023. године, по основу спољног и унутрашњег дуга и индиректног дуга Републике Српске, створено је обавеза у укупном износу од 1.022,5 милиона КМ, и то спољног дуга 157,53 милиона КМ и унутрашњег дуга 865 милиона КМ. С друге стране, по основу сервиса спољног и унутрашњег дуга и индиректног дуга Републике Српске, у периоду 01.01-31.12.2023. године, на име расхода и издатака, према коначним подацима, плаћено је укупно 1.276,6 милиона КМ.

Имајући у виду нова задужења и отплате у току 2023. године, стање укупног дуга на дан 31.12.2023. године, према коначним подацима износи 6.251,4 милиона КМ. Укупан дуг као проценат БДП-а у 2022. години износио је 44,6% БДП, а у 2023. години 39,8% БДП. По први пут у посматраном периоду укупан дуг је испод 40% БДП-а.

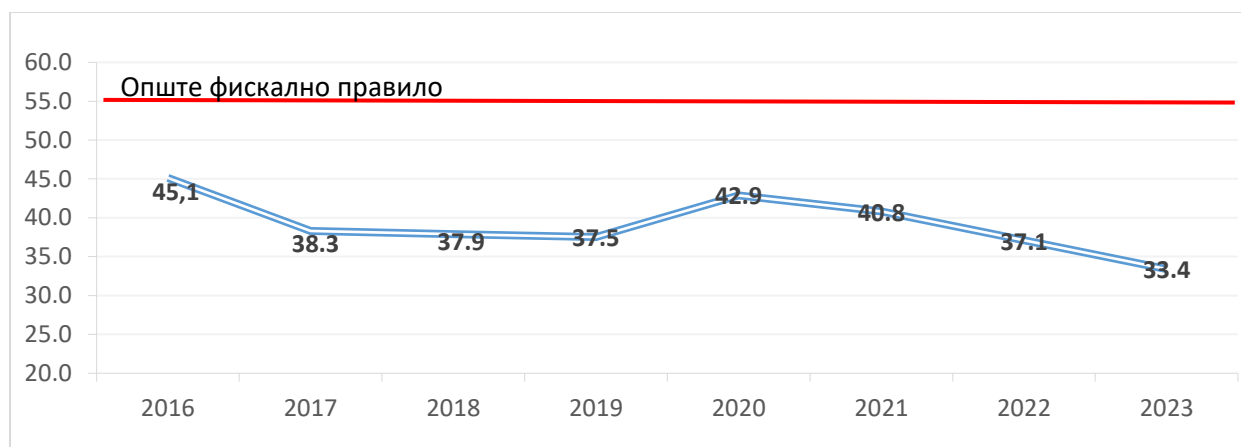
У посљедње три године посматраног периода, односно од 2021. године, јавни дуг као проценат БДП-а имао је тенденцију смањења. Претходно наведено посљедица је раста номиналног БДП-а. У 2023. години, јавни дуг је мањи за 0,7%, односно за око 40 милиона

⁸ Извор: Министарство финансија Републике Српске. (2024).

КМ, у односу на ниво у 2022. години, а што је посљедица већих отплата током 2023. године у односу на нова задужења. На основу наведеног, поред раста номиналног БДП-а, у 2023. години, дуг као проценат БДП-а мањи и усљед смањења нивоа дуга.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској прописано је фискално правило које се односи на ниво јавног дуга, те гласи: „Јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити већи од 55% оствареног БДП-а у тој години“. Наредни графикон приказује кретање јавног дуга Републике Српске, који подлијеже законском ограничењу, као % БДП-а од 2016. године у односу на Законом дефинисано опште фискално правило о дугу.

Графикон 8: Јавни дуг Републике Српске који подлијеже законском ограничењу, као проценат БДП-а у периоду 2016-2023. година



Извор: Приказ анализе Фискалног савјета Републике Српске на основу података Министарства финансија Републике Српске.

За 2023. годину, јавни дуг који подлијеже законском ограничењу износи 5.246,2 милиона КМ, односно износи у висини 33,4% БДП-а оствареног у тој години. Наведено потврђује да је ниво јавног дуга у 2023. години у складу са прописаним фискалним правилима дефинисаним Законом о фискалној одговорности у Републици Српској.

У свим годинама посматраног периода, ниво јавног дуга Републике Српске је испод нивоа дефинисаног фискалним правилом, што је значајно са становишта очувања фискалне стабилности и одрживости.

1.3. Актуелности економске политике Републике Српске

- **Агенција за оцјену кредитног рејтинга „Moody's Investors Service“ извршила је анализу финансијског стања Републике Српске, те потврдила кредитни рејтинг „Б3 са стабилним изгледима“.**

Потврда кредитног рејтинга Републике Српске „Б3 са стабилним изгледима“ указује да је Република Српска задржала повољне индикаторе економске стабилности. У анализи економске и институционалне снаге, као и оцјене јавних финансија, позитивно су оцијењене институционалне активности које су довеле до раста пореских прихода који је омогућио да се та средства усмјере за подршку младим, пензионерима, те другим осјетљивим категоријама друштва. Према анализи рејтинг агенције, очекује се даљи раст буџетских прихода и смањење нивоа задужености, који ће за резултат имати већу буџетску стабилност.

Такође, у оцијени Moody's-а констатује да ће раст бруто домаћег производа од 2024. године наставити да расте по стопи од 3%, подстакнут растом потрошње и извоза у земље Европске уније. Као основну препреку напретку у политикама и реформама, Агенција наводи осјетљиво политичко окружење. Међутим, отварање преговора за приступање Европској унији оцијењено је као значајан покретач реформи и снажан допринос економској стабилности и бољем управљању јавним финансијама.

- **Влада Републике Српске донијела је Одлуку о усвајању Приједлога Програма јавних инвестиција Републике Српске за период 2024-2026. година.**

У наведеном документу садржан је преглед инвестиционих пројеката у току, пројеката за које су обезбијеђени или извјесни извори финансирања, као и преглед кандидованих приоритетних пројеката који још немају обезбијеђене изворе финансирања.

У периоду 2024-2026. година у Републици Српској су уговорене инвестиције у износу од 2,8 милијарде КМ, док је за исказане приоритетне потребе, до седам пројеката по институцији, исказана потреба за додатне инвестиције у износу од 3,4 милијарде КМ (пројекти без обезбјеђених извора финансирања). Укупна вриједност свих кандидованих пројеката министарстава и институција износи 9,3 милијарде КМ.

Анализа секторске структуре инвестиција у периоду 2024-2026. година показује да се највеће инвестиције планирају у секторима енергетике, саобраћаја, здравства и пољопривреде.

- **Влада Републике Српске је разматрала Информацију о активностима на увођењу јавних здравствених установа у трезорски систем Републике Српске.**

Како се наводи у Информацији, у циљу осигурања одрживости здравственог система Републике Српске, до сада су у трезорски систем Републике Српске уведене 22 јавне здравствене установе, од тога четири републичке здравствене установе: Завод за стоматологију, Завод за судску медицину, Завод за трансфузијску медицину и Завод за форензичку психијатрију Соколац, те 18 установа примарног нивоа здравствене заштите, односно домова здравља. Трезорски начин пословања омогућава квалитетније и транспарентније финансијско планирање, управљање и контролу трошења јавних

средстава, а најзначајније препреке уласка јавних здравствених установа у трезорски систем представљају пореска дуговања здравствених установа из претходног периода. У току су активности на припремама да преосталих 37 домова здравља у Републици Српској уђу у трезорски систем.

За измирење обавеза јавних здравствених установа, на грант основи, користиће се кредитна средства одобрена Републици Српској од стране Међународне банке за обнову и развој за Програмско финансирање развојне политике здравствених система у БиХ. Ова средства користиће се за измирење обавеза домова здравља који послују изван трезорског система према Пореској управи Републике Српске и запосленима (не укључујући недоспјеле обавезе за посљедњи обрачунски период), те остатак дуга према Фонду здравственог осигурања Републике Српске по основу задужења из претходних година. Измирење обавеза је важан предуслов за улазак ових установа у трезорски систем, како се буџети јединица локалне самоуправе, које су оснивачи домова здравља, не би додатно оптеретили.

2. ФИСКАЛНА ПРАВИЛА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

2.1. Западни Балкан – основни макроекономски индикатори

Институције Европске уније су дефинисале „Западни Балкан“ као подручје на Балкану које укључује државе које нису чланице Европске уније, док се остала значења односе на географске аспекте. Регион Западног Балкана обухвата: Србију, Босну и Херцеговину, Црну Гору, Сјеверну Македонију, Косово*⁹ и Албанију. Свака од шест земаља Западног Балкана има за циљ да буде дио будућег проширења Европске уније (ЕУ), а до тада одређено земаља Западног Балкана (ЗБ) је снажна повезаност унутар региона и са ЕУ. Један од видова економског интегрисања и приближавања земаља овог региона је кроз чланство у регионалној интеграцији у виду зоне слободне трговине - ЦЕФТА (Central European Free Trade Agreement).

Пет земаља Западног Балкана, односно Албанија, Црна Гора, Сјеверна Македонија, Србија и Босна и Херцеговина су „званични кандидати“ за придруживање Европској унији. Косово* је „потенцијални кандидат“. Општи оквир који уређује међусобне односе између сваке земље Западног Балкана појединачно и ЕУ је формиран Споразумима о стабилизацији и придруживању (ССП). Односно, шест појединачних Споразума између сваке земље ЗБ, с једне стране, и чланица ЕУ, с друге стране, успоставља оквире сталне сарадње и обезбјеђује политичку и економску сарадњу између ЕУ и сваке земље ЗБ појединачно, као и успостављање зона слободне трговине.

Када се земље придруже ЕУ, биће потребно да усвоје и поштују фискална правила ЕУ. Фискална правила ЕУ првобитно су утврђена Уговором из Мастрихта 1992. године, а подразумијевају ограничавање нивоа јавног дуга до 60% БДП-а и годишњег буџетског дефицита до 3% БДП-а земље чланице. Док траје процес придруживања, земље Западног Балкана треба да размотре сопствене приступе у ограничавању одређених фискалних индикатора дефинисањем националних фискалних правила, а узимајући у обзир потребу за спровођењем здраве фискалне политике на националном нивоу у циљу очувања фискалне стабилности и одрживости.

Значајнији раст јавног дуга и дефицита током глобалне финансијске кризе из 2009. године, као и значајнији раст буџетског дефицита и дуга усљед кризе изазване пандемијом вируса корона од 2020. године и кризе изазване дешавањима у Украјини 2022. године, усмјериле су пажњу на опоравак јавних финансија, како ЕУ, тако и земаља Западног Балкана. Поред наведеног, планови за придруживање Европској унији значе да ће земље морати да буду у позицији да усвоје и поштују фискална правила утврђена на нивоу Европске уније. Значај дефинисања и поштовања фискалних правила, потврђује се и чињеницом да фискална правила представљају основ за очување фискалне стабилности, а самим тим и укупне макроекономске стабилности, која је предуслов привредног раста и развоја сваке националне привреде, а посебно земаља у развоју. Имајући у виду наведено, јасно је зашто су фискална правила важан предмет дебате у земљама Западног Балкана.

Прије анализе фискалних правила која су утврђена у свакој земљи Западног Балкана, дата је анализа основних макроекономских показатеља за земље Западног Балкана, у циљу

⁹ * Овај назив је без прејудуцирања ставова о статусу и у складу је са Резолуцијом Савјета безбједности УН 1244/1999 и Мишљењем Међународног суда правде о Косовској декларацији о независности.

приказивања у којој мјери је овај регион уједначен, односно које су то сличности, а које разлике у погледу њихових привредних кретања. Наведено ће служити као основа за разумијевање дефинисаних фискалних правила и њихових ефеката у земљама региона.

Табела 5: Основни макроекономски индикатори по земљама Западног Балкана

РЕАЛНЕ СТОПЕ ПРИВРЕДНОГ РАСТА							
Година	Албанија	Босна и Херцеговина	Косово*	Црна Гора	Сјеверна Македонија	Србија	ПРОСЈЕК за Западни Балкан
2015	2,2	4,3	5,9	3,4	3,9	1,8	3,6
2016	3,3	3,2	5,6	2,9	2,8	3,3	3,5
2017	3,8	3,2	4,8	4,7	1,1	2,1	3,3
2018	4,0	3,8	3,4	5,1	2,9	4,5	3,9
2019	2,1	2,9	4,8	4,1	3,9	4,3	3,7
2020	-3,3	-3,0	-5,3	-15,3	-4,7	-0,9	-5,4
2021	8,9	7,4	10,7	13,0	3,9	7,5	8,6
2022	4,8	4,1	3,5	6,1	2,1	2,3	3,8
2023	3,6	2,0	3,8	4,5	2,5	2,0	3,1
Просјек	3,2	3,1	4,1	3,1	2,0	2,9	
ИНФЛАЦИЈА							
Година	Албанија	Босна и Херцеговина	Косово*	Црна Гора	Сјеверна Македонија	Србија	ПРОСЈЕК за Западни Балкан
2015	1,9	-1,0	-0,5	1,5	-0,3	1,4	0,2
2016	1,3	-1,6	0,3	-0,3	-0,2	1,1	0,1
2017	1,9	0,8	1,5	2,4	1,4	3,1	1,8
2018	2,0	1,4	1,1	2,6	1,5	2	1,7
2019	1,4	0,6	2,7	0,4	0,8	1,8	1,3
2020	1,6	-1,1	0,2	-0,3	1,2	1,6	0,5
2021	2,0	2,0	3,4	2,4	3,2	4,0	2,8
2022	6,7	14,0	11,6	13,0	14,2	11,7	11,8
2023	5,3	5,8	4,9	8,7	9,0	12,1	7,6
Просјек	2,7	2,3	2,8	3,4	3,4	4,3	
НЕЗАПОСЛЕНОСТ							
Година	Албанија	Босна и Херцеговина	Косово*	Црна Гора	Сјеверна Македонија	Србија	ПРОСЈЕК за Западни Балкан
2015	17,2	27,7	32,8	17,6	26,4	17,7	23,2
2016	15,4	25,4	27,4	17,7	24,3	15,3	20,9
2017	13,6	20,5	30,3	16,1	22,8	13,5	19,5
2018	12,3	18,4	30,4	15,2	21,2	12,7	18,4
2019	11,5	15,7	25,1	15,1	17,4	10,4	15,9
2020	12,8	15,9	25,5	17,9	16,6	9,0	16,3
2021	12,6	14,9	20,4	16,5	15,8	10,1	15,0
2022	11,6	12,6	12,1	15,3	14,4	8,7	12,4
2023	11,1	11,8	n/a	14,4	13,2	7,8	11,7
Просјек	13,1	18,1	25,5	16,2	19,1	11,7	

Извор: <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL?locations=BA>

Свих шест земаља Западног Балкана имају великим дијелом усклађене привредне циклусе, односно реалне стопе раста БДП-а су имале врло сличан правац кретања. Када се изузму 2020. и 2021. година када је корона криза утицала на привредна кретања, може се уочити да се просјек стопе раста за ЗБ кретао око 3,5%. Привредни раст за регион ЗБ је у просјеку успорио на 3,1% у 2023. години са 3,8% у 2022. години, при чему су скоро све привреде региона забиљежиле успоравање привредне активности. Економски раст је углавном био вођен домаћом тражњом, а приватна потрошња је, упркос успоравању њене стопе раста, остала кључни фактор привредног раста земаља ЗБ у 2023. години.

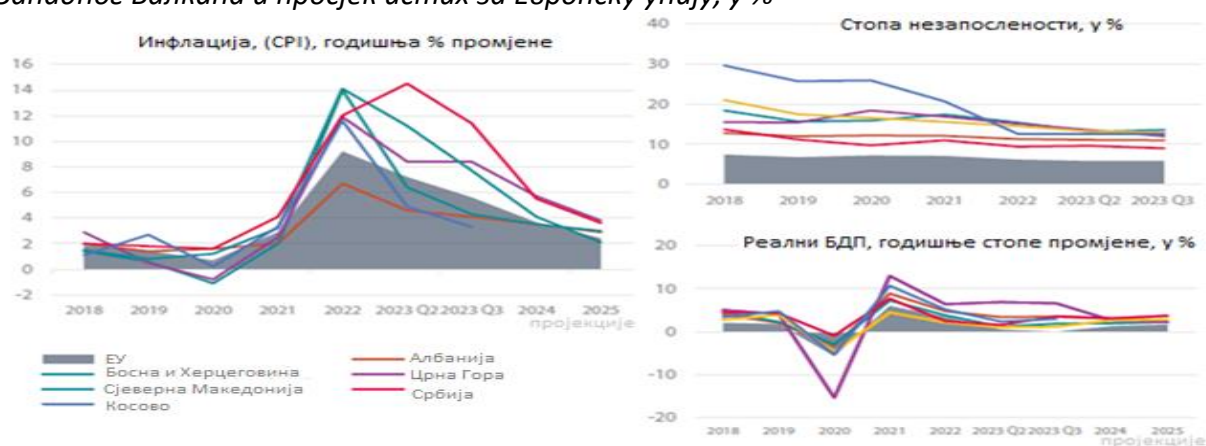
Просјечна годишња инфлација у региону ЗБ је успорила на 7,6% у 2023. године са 11,8% годину дана раније, прије свега усљед успоравања раста цијена енергената и хране у односу на 2022. годину.

Земље ЗБ показују сличне трендове у кретању стопе незапослености, односно од 2015. године у региону ЗБ је евидентан тренд пада стопе незапослености. Стопе незапослености у региону ЗБ биле су на историјски ниским нивоима, али су остале високе у поређењу са ЕУ, крећући се од 7,8% у Србији до 14,4% у Црној Гори.

Спољнотрговинска динамика је била ослабљена смањеним извозом робе у појединим земљама, који је, међутим, надокнађен континуираним снажним повећањем извоза услуга, посебно у земљама зависним од туризма. Спољнотрговинска размјена робе ЕУ са ЗБ је у сталном порасту од 2006. године, док трговина услугама биљежи спорији раст. ЕУ има скоро једнак увоз и извоз услуга из земаља ЗБ, док је у погледу робе извоз ЕУ у континуитету надмашивао увоз, за око 30%. Србија предњачи у трговини ЕУ са ЗБ, држећи 50% робе и 44% трговине услугама.¹⁰

На наредном графикону је приказано кретање одређених макроекономских показатеља за земље ЗБ и просјек истих за ЕУ у циљу анализе привредне конвергенције Западног Балкана ка ЕУ.

Графикон 9: Инфлација, незапосленост и годишња стопа раста БДП-а, за земље Западног Балкана и просјек истих за Европску унију, у %



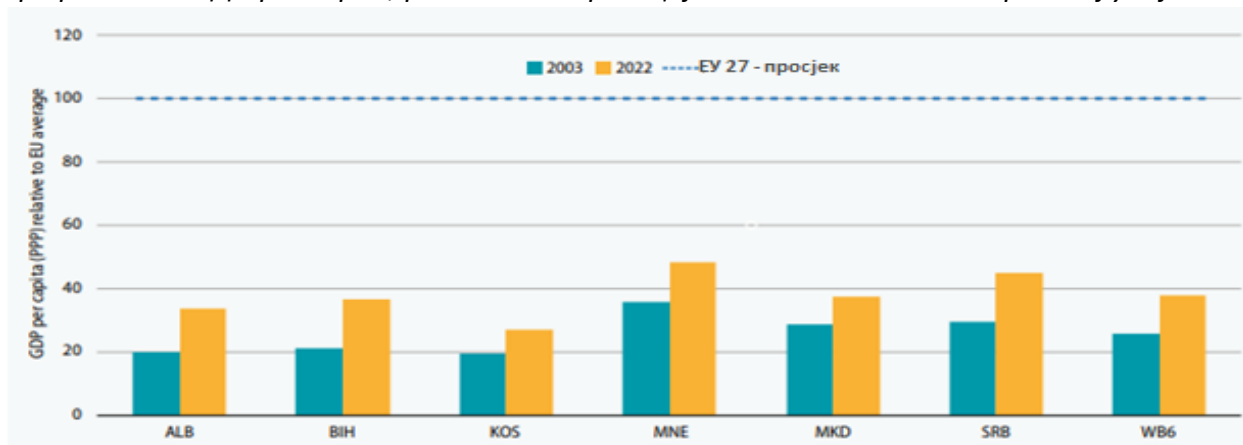
Извор: European Commission (2024). European Parliamentary Research Service.

https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2024-01/tp070_en.pdf

¹⁰ Европски парламент. (2024). <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>

Анализа података о кретању инфлације, незапослености и привредног раста за земље ЗБ у односу на просјек истих за ЕУ показује да регион ЗБ има у просјеку више стопе инфлације и незапослености, док су и стопе раста БДП више од просјека ЕУ. Управо више стопе привредног раста су заједничка карактеристика за земље у развоју, што јесу и земље Западног Балкана.

Графикон 10: БДП per capita, реална конвергенција Западног Балкана Европској унији



Извор: OECD. (2024). *Economic Convergence Scoreboard for the Western Balkans 2023*.

Према OECD-овом извјештају о економској конвергенцији Западног Балкана Европској унији, од раних 2000-их економски учинак региона је примјетно повећан. Између 2003. и 2022. године дошло је до повећања просјечног БДП-а по глави становника у региону од 79%, у поређењу са просјечним повећањем од 27% у ЕУ. Међутим, упркос позитивној конвергенцији са ЕУ трендом, земље ЗБ су и даље далеко од затварања јаза који их дијели од ЕУ. Тренутно је њихов БДП по становнику по паритету куповне моћи тек нешто изнад једне трећине просјечног БДП-а ЕУ по глави становника. Ако тренутни просјечни нивои раста и за ЗБ и за ЕУ остану исти, конвергенција нивоа дохотка не би била постигнута прије 2076. године.¹¹

Анализа основних макроекономских показатеља, како укупно за регион ЗБ, тако и појединачно по земљама ЗБ, показала је да постоје одређене заједничке тенденције, али и разлике у кретању истих.

Бројне су сличности међу привредама земља које чине регион Западног Балкана. Земље Западног Балкана су претежно услужно оријентисане, отворене економије са вишим средњим дохотком. Док услуге чине нешто више од 52% БДП-а региона, допринос индустрије износи око 23%. Удио БДП-а који генерише пољопривредни сектор значајно се смањило у посљедње двије деценије, иако не подједнако међу економијама Западног Балкана. Учешће пољопривреде у БДП-у је скоро 23% у Албанији, 7,5 % у Србији, 8 % у Црној Гори и 10 % на Косову*, а по 3% у Босни и Херцеговини и Сјеверној Македонији.¹²

¹¹ OECD. (2024). *Economic Convergence Scoreboard for the Western Balkans 2023*.

¹² World Bank. (2024). *Western Balkans Regular Economic Report*.

<https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report>

Све земље Западног Балкана по нивоу БДП-а по глави становника припадају групи земаља вишег средњег дохотка (engl. *Upper-Middle Income Countries*).¹³ Такође, све земље ЗБ припадају истој групи према сувереном кредитном рејтингу, тачније ниједна нема инвестициони рејтинг, него су све у зони шпекулативног рејтинга, према рејтинг агенцији S&P, са незнатним разликама у подрејтинзима и будућим изгледима. Према рејтингу S&P, Албанија, Сјеверна Македонија и Србија имају суверени рејтинг ВВ, док БиХ и Црна Гора имају рејтинг В. Наведено показује да све земље ЗБ требају радити на јачању кредибилитета код инвеститора. Инфлација је ниска у свим земљама ЗБ. Поред наведеног, иако постоје одређене разлике, све земље ЗБ имају релативно сличан буџетски ситем, као и средњорочно буџетско планирање.

Поред наведених сличности, у привредма земаља Западног Балкана присутне су и бројне различитости. Косово има релативно мањи јавни сектор и релативно низак ниво јавног дуга. Црна Гора има релативно већи јавни сектор, те релативно висок ниво јавног дуга што је случај и у Албанији и Србији. Босна и Херцеговина се одликује високим степеном фискалне децентрализације. Такође, међу земљама Западног Балкана постоје разлике у режимима девизног курса. Косово* и Црна Гора користе евро, Босна и Херцеговина има валутни одбор, а Сјеверна Македонија режим фиксног девизног курса, гдје је национална валута де факто везана за евро. У овим земљама, фискална политика је једино и главно оруђе економске стабилизације и стога треба да буде дисциплинована током економског процвата, али довољно флексибилна да дозволи експанзивну фискалну политику, односно већу јавну потрошњу током рецесије у циљу ублажавања негативних посљедица рецесије. Албанија и Србија имају флексибилне девизне курсеве, што омогућава да дио терета стабилизације сносе монетарна политика и политика девизног курса.¹⁴

Стабилне јавне финансије су један од основних предуслова за привредни раст, што посебно долази до изражаја за земље у развоју, какве су земље Западног Балкана. И даље постоји неизвијесност на глобалном нивоу, те успоравање привредне активности у земљама ЕУ као главним спољнотрговинским партнерима земаља ЗБ, захтијева додатни фискални простор, како би земље ЗБ могле да користе фискалну политику у антицикличне сврхе и да обезбиједи подршку економском опоравку. Сходно наведеном, јачање фискалне стабилности и одрживости основни су предуслов за опоравак и јачање привредне активности земаља ЗБ. Како би се постигла дугорочна фискална стабилност и одрживост јавних финансија, земље ЗБ дефинисале су фискална правила на националном нивоу. С обзиром на значај фискалних правила у очувању стабилности буџетског система, а самим тим и цјелокупног привредног система, у наставку су детаљно анализирана фискална правила земаља ЗБ.

¹³ За текућу 2024. годину, економије са вишим средњим дохотком су оне са бруто националним дохотком по глави становника (енгл. *gross national income (GNI) per capita*) између 4.466 и 13.845 долара.

¹⁴ World Bank Group. (2019). *Fiscal Rules for the Western Balkans*. Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice - August 2019. Policy Research Working Paper 8990.

2.2. ФИСКАЛНА ПРАВИЛА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Усвајањем фискалних правила у Сјеверној Македонији крајем 2023. године, све земље Западног Балкана имају утврђена национална фискална правила.

Национална фискална правила земаља Западног Балкана, иако су разнолико дефинисана, великим дијелом су у складу са фискалним правилима ЕУ. Фискална правила ЕУ дефинисана су Уговором из Мастрихта који је потписан 1992. године, а иста прописују годишњи буџетски дефицит опште владе мањи од 3% БДП-а и јавни дуг мањи од 60% БДП. Фискална правила утврђена у земљама Западног Балкана доприносе испуњавању критеријума Уговора из Мастрихта, прописујући чак у неким случајевима и строжије границе појединих буџетских агрегата него, што је то предвиђено за земље ЕУ.

Фискална правила у земљама Западног Балкана су законски прописана, а најчешће у оквиру Закона о буџетском систему или Законом о фискалној одговорности. Фискална правила дефинисана у земљама ЗБ највећим дијелом се односе на сектор опште владе, док су у појединим земљама (Србији, Црној Гори, Сјеверној Македонији) дефинисана и фискална правила која се односе на сектор локалне владе (односно на јединице локалне самоуправе). У свим земљама ЗБ дефинисана је клаузула о одступању од фискалних правила за јасно одређене ванредне околности.

Већина постојећих фискалних правила у земљама ЗБ успостављена је након повећања дуга до којих је дошло током глобалне финансијске кризе из 2009. године. Правила земаља ЗБ инспирисана су основним фискалним правилима ЕУ о дугу и дефициту, али сам избор у дефинисању фискалних правила појединих земаља Западног Балкана је одражавао локалне околности и фискалне ризике националних економија. Анализа фискалних правила дефинисаних у појединим земљама ЗБ показује да је присутан различит приступ у дефинисању истих, али је евидентна чињеница да су сви усклађени са основним фискалним правилима на нивоу ЕУ.

За разлику од фискалних правила која су дефинисана за нивоу Европске уније, земље Западног Балкана су у „предности“ јер су имале прилику да уче из искуства у примјени фискалних правила ЕУ. Такође, све земље ЗБ могу да уче из искуства у примјени фискалних правила једни од других, будући да су већ све земље региона имале искуства у примјени са различитим врстама фискалних правила. Поједине земље региона Западног Балкана примјењују фискална правила дуже од деценије, уз одређене модификације и промјене током времена. Наведено потврђује опредјељеност земаља Западног Балкана за очување стабилности јавних финансија, а што је један од основних циљева који се жели постићи утврђивањем фискалних правила.

Табела 6: Преглед фискалних правила земаља Западног Балкана, за дуг и дефицит, за ниво опште владе, на снази 2024. године

	Година када су дефинисана прва фискална правила	ДУГ, % БДП-а	ДЕФИЦИТ, % БДП-а		
			укупан	текући	примарни
Албанија	2016.	45	2	0	
Босна и Херцеговина					
- Република Српска	2012.	55	3		
- ФБиХ	2013.			0	
Косово	2009.	40	2		
Сјеверна Македонија	2023.	60	3		
Црна Гора	2014.	60	3	0 или >0	0 или >0
Србија	2011.	60	- 0% ако је дуг >60% БДП-а - 0.5% ако је дуг 55-60% БДП-а - 1.5% ако је дуг 45-55% БДП-а - 3.0% ако је дуг <45% БДП-а		

Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске на основу података о фискалним правилима за земље Западног Балкана.

У свим земљама Западног Балкана комбинују се два фискална правила за општу владу: правило о дугу и дефициту. Земље ЗБ различито дефинишу обухват фискалних индикатора који су ограничени правилом. Тако је фискалним правилом о дефициту у Сјеверној Македонији обухваћен укупан дефицит, док је у Федерацији БиХ обухваћен текући дефицит. Постоје разлике и у дефинисању дуга на који се односи фискално правило. У Србији је обухваћен дуг са гаранцијама, док је на примјер у Црној Гори дуг ограничен фискалним правилом дефинисан као јавни дуг опште владе, при чему је посебно дефинисано ограничење за издате државне гаранције (15% БДП-а).

Све претходно наведене специфичности фискалних правила показују да је за добијање јасне слике о фискалним правилима у земљама ЗБ потребно појединачно по земљи анализирати фискална правила, а која су прописана националним законима.

АЛБАНИЈА

Закон о управљању буџетима у Албанији из 2008. године првобитно је утврдио правило о дугу које је ограничавало јавни дуг на 60% БДП-а. Наведено правило о дугу је укинута 2016. године. Тренутно је на снази правило о дугу које је дефинисано као стопа раста дуга у односу на БДП. Актуелно правило о дугу подразумијева обавезу да се рацио дуга смањује у односу на претходну годину док год ниво дуга не падне испод нивоа од 45%

БДП, осим у изузетним околностима. Дуг који је ограничен наведеним фискалним правилом се дефинише као директни и гарантовани дуг опште владе.

Такође, правило о укупном буџетском дефициту Албаније узима у обзир стопу раста, тако да је утврђено да укупан дефицит не може бити већи од 2% БДП-а у случају када је реална стопа раста БДП-а већа од 5%.

Поред основних правила, дефинисана су помоћна фискална правила, која јачају фискалну стабилност. Сходно наведеном, Албанија има прописано „златно правило“, које захтјева да се текућа потрошња плаћа из текућих прихода, док се допушта да се инвестициона потрошња финансира задуживањем. Дефинисана је обавеза да се 0,7% буџетских расхода издваја у резерву за рјешавање неочекиваних догађаја. Додатно, дефинисано је правило које ограничава брзину којом се дефицити могу гомилати током изборне године: на примјер, стварни дефицит за први квартал не може да пређе 30 одсто планираног дефицита за цијелу годину.

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

У БиХ, фискална политика је у надлежности ентитета, те су, у складу с тим, и фискална правила утврђена ентитетским прописима. Тако су у Републици Српској фискална ограничења, односно фискална правила прописана Законом о задуживању, дугу и гаранцијама, из 2012. године и Законом о фискалној одговорности у Републици Српској из 2015. године. С друге стране, у Федерацији БиХ, фискална правила су дефинисана у оквиру Закона о буџетима у Федерацији Босне и Херцеговине из 2013. године и Законом о дугу, задуживању и гаранцијама у ФБиХ.

Поред ентитетских закона, на нивоу Босне и Херцеговине, Законом о задуживању, дугу и гаранцијама БиХ дефинисано је фискално ограничење које се односи на висину отплате дуга БиХ, а које гласи: „Задужење по основу дугорочног државног дуга може настати уколико у вријеме задужења по основу дугорочног директног унутрашњег државног дуга или дугорочног директног спољног државног дуга износ сервисирања дугорочног дуга који доспијева у било којој наредној години не прелази 18% редовних прихода остварених у претходној фискалној години.“ Поред наведеног фискалног ограничења, у БиХ не постоји заједничко фискално правило које се односи на централну владу.

Република Српска

Прва фискална ограничења, односно фискална правила у Републици Српској су дефинисана Законом о задуживању, дугу и гаранцијама 2012. године, а иста су дефинисала ограничења у погледу нивоа дуга за различите нивое власти. Иста правила су и тренутно на снази, и гласе како слиједи:

- Укупан дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити већи од 60% оствареног бруто домаћег производа у тој години.

- Јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити већи од 55% оствареног БДП-а у тој години.

- Краткорочни дуг Републике Српске не може бити већи од 8% износа редовних прихода остварених у претходној фискалној години.

• Укупна изложеност Републике Српске по издатим гаранцијама не може бити већа од 15% оствареног БДП-а у тој години.

Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, дефинисана су ограничења износа дуга и гаранција за јединице локалне самоуправе. Према наведеном Закону, јединица локалне самоуправе се може дугорочно задужити само ако у периоду стварања дуга укупан износ који доспијева за отплату, по предложеном дугу и цјелокупном доспјелом неизмиренем постојећем дугу, у било којој наредној години није већи од 18% износа њених редовних прихода остварених у претходној фискалној години. Додатно, краткочни дуг ни у једном тренутку не може бити већи од 5% редовних прихода остварених у претходној фискалној години.

У циљу осигурања и одржавања фискалне одговорности, транспарентности, те средњорочне и дугорочне фискалне одрживости Републике Српске, усвајањем Закона о фискалној одговорности у Републици Српској, 2015. године утврђена су основна фискална правила, а која се односе на јавни дуг и консолидовани буџетски дефицит Републике Српске.

Фискална правила утврђена Законом о фискалној одговорности у Републици Српској могу бити општа и посебна. Општа фискална правила односе се на укупан буџетски систем Републике Српске. Посебна фискална правила представљају обавезујуће, аутоматске мјере уколико индикатори исказани тим правилима достигну један од вриједносних прагова дефинисаних Законом. С тим у вези, Законом о фискалној одговорности у Републици Српској дефинисано је:

- 1. опште и посебно фискално правило о дугу и*
- 2. опште и посебно фискално правило о консолидованом буџетском дефициту.*

Опште правило о јавном дугу одређује да јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити већи од 55% оствареног БДП-а у тој години, док је у оквиру посебних фискалних правила дефинисан праг за дуг, који подразумева да уколико јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године достигне 50% оствареног БДП-а у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом.

Опште правило о консолидованом буџетском дефициту дефинише да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити већи од 3% оствареног БДП-а у тој буџетској години. Посебно фискално правило подразумева да уколико консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године достигне 2,5% оствареног БДП-а у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом.

Фискални савјет Републике Српске, који је као независан орган основан Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, почео је са радом 2017. године те континуирано прати примјену фискалних правила утврђених Законом а која се односе на ниво консолидованог буџетског дефицита и јавног дуга, те једном годишње извјештава у којој мјери су иста поштована. Односно, Фискални савјет Републике Српске је у обавези да, једном годишње, Народној скупштини поднесе Извјештај о спровођењу овог Закона, те утврђеним неправилностима, односно утврђеним потенцијалним одступањима од фискалних правила и кршењу фискалних мјера. На тај начин, уз провођење осталих функција и задатака прописаних Законом, Фискални савјет Републике Српске обезбјеђује вођење стабилне и одговорне фискалне политике у Републици Српској.

Федерација Босне и Херцеговине

Фискална ограничења у Федерацији БиХ утврђена су Законом о буџетима у ФБиХ и Законом о дугу, задуживању и гаранцијама у ФБиХ.

Фискално правило Федерације БиХ које се односи на буџетски биланс гласи: „Планирани текући биланс буџета мора бити позитиван или једнак нули изузев у случајевима елементарне непогоде или стања природне катастрофе које прогласи законодавно тијело и то у случају када висина утврђених штета досегне или премаши 20% остварених расхода у претходној фискалној години.“ Остварени дефицит из претходних година Влада је дужна покрити планирањем средстава у буџету за покриће оствареног дефицита у наредних пет фискалних година.

Поред наведеног правила о буџетском билансу, Законом о дугу, задуживању и гаранцијама у Федерацији БиХ усвојеном 2007. године, прописано је и ограничење задужења у погледу висине отлате у односу на приходе које гласи: „Задужење по основу дугорочног државног дуга може настати уколико у вријеме задужења по основу дугорочног директног унутрашњег државног дуга или дугорочног директног вањског државног дуга износ сервисирања дугорочног дуга који доспијева у било којој наредној години не прелази 18% редовних прихода остварених у претходној фискалној години.“

У ФБиХ нема независна фискална институција попут фискалних савјета, него Фискално координацијско тијело Федерације БиХ, које именује Влада ФБиХ, а у чији састав улазе: федерални министар финансија, кантонални министри финансија и представник Савеза општина и градова у ФБиХ.

КОСОВО*

Прво фискално правило на Косову је уведено 2006. године, а исто је ограничавало реалну стопу раста државне потрошње на 0,5% годишње. Због своје рестриктивности наведено правило је укинато 2008. године.

Фискално правило о јавном дугу је уведено 2009. године Законом о јавном дугу, којим се ограничава укупан државни дуг до 40% БДП-а, при чему укупан државни дуг обухвата директан дуг сектора опште владе укључујући државне гаранције издате од опште владе.

Фискално правило о односу дефицита према БДП-у које је успостављено 2013. године, укључује горњу границу укупног фискалног дефицита од 2% БДП-а. Наведено правило је мало „релаксирано“ 2016. године када су одобрена искључења за капиталне пројекте које финансирају међународне институције. Такође, објезбеђена је одређена флексибилност у погледу привремене суспензије правила у случајевима економске рецесије или природних катастрофа. Изузеће за капиталне инвестиције истиче 2025. године, а исто се примјењује само ако је ниво дуга опште владе испод 30% БДП-а. Успостављен је аутоматски корекциони механизам како би се исправио сваки прекомјерни дефицит у наредне три фискалне године.

Фискално правило за плате и дневнице у јавном сектору је уведено 2018. године, а исто предвиђа да годишње повећање укупних расхода за плате и дневнице не може бити веће од посљедње објављене стопе раста номиналног БДП-а. У случају цикличне рецесије, правило дозвољава повећање расхода за плате до 0,5%.

Поред наведеног, постоје и друга „мини фискална правила“ као што су законска ограничења за различите категорије бенефиција у оквиру социјалних давања.

СЈЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Скуп фискалних правила у Сјеверној Македонији је уведен по новом Закону о буџетима који је усвојен 2023. године. Они су у потпуности усклађени са фискалним правилима ЕУ, и исти гласе:

1. Буџет за текућу годину треба да буде усклађен са фискалном стратегијом.
2. Буџетски дефицит опште државе у фискалној години не смије да пређе ниво од 3% номиналног БДП-а.
3. Укупан дуг опште државе не може прећи ниво од 60% номиналног БДП-а.
4. Гарантовани јавни дуг не може бити већи од 15% номиналног БДП-а.

Одступања од наведених фискалних правила су законски могућа активирањем правила о одступању, односно у сљедећим случајевима:

- Природна катастрофа и спољни шокови који пријете националној безбједности или животу и здрављу становништва;
- Ванредно стање и/или кризно стање;
- Оштри финансијски или економски шокови, који ће резултирати негативним или веома ниским годишњим реални растом БДП (близу нула), а што ће захијтевати значајну фискалну подршку;
- Одступања од фискалних правила су дозвољена за реализацију инвестиционих пројеката са позитивним утицајем на БДП. Одступања не би требало да прелазе 0,5% БДП-а годишње и кумулативно у периоду од пет година.

У октобру 2023. године именован је први сазив Фискалног савјета Сјеверне Македоније. Фискални савјет је, између осталог, задужен за праћење поштовања утврђених фискалних правила.

ЦРНА ГОРА

Фискална правила у Црној Гори први пут су уведена 2014. године Законом о буџету и фискалној одговорности. Према наведеном Закону у Црној Гори су прописана сљедећа фискална правила:

- Дуг опште државе мора бити мањи од 60% у односу на БДП.
- Гаранције које даје држава морају бити мање од 15% БДП-а.
- Примарни и текући биланс опште владе морају бити позитивни.
- Укупан буџетски дефицит опште владе не може премашити 3% БДП-а (изузимајући потрошњу на природне катастрофе и друге шокове и пројекте ЕУ).

Планирана стопа раста потрошње централне владе (без камата, донаторских средстава, уз изузеће трошкова природних катастрофа итд.) ограничена је на предвиђену стопу раста БДП-а. Односно, номинална текућа потрошња не може расти брже од реалног БДП-а, док номинална капитална потрошња и буџетска резерва не могу расти више од стопе раста номиналног БДП-а.

У Црној Гори су законом прописана правила за јединице локалне самоуправе. Према наведеном, дефицит сваке локалне самоуправе не може бити већи од 10 њених прихода, осим ако Министарство финансија не одобри додатну капиталну потрошњу.

Оцјену примјене фискалних правила у Црној Гори, до 2023. године, пратила је Државна ревизорска институција Црне Горе у оквиру годишњег извјештаја који доставља Скупштини Црне Горе. Измјенама Закона о буџету и фискалној одговорности усвојеним 2023. године, успостављена је независна институција - Фискални савјет Црне Горе, која ће се примарно бавити праћењем поштовања утврђених фискалних правила. У току 2023. године започета је процедура избора три члана Фискалног савјета Црне Горе, али још увијек није именован први сазив Фискалног савјета.

СРБИЈА

Фискална правила у Србији први пут су утврђена 2010. године, измјенама Закона о буџетском систему. У 2022. години фискална правила су реформисана. Измијењена фискална правила у погледу циљаног дефицита ће ступити на снагу 2025. године, с обзиром на околности изазване енергетском кризом и дешавањима у Украјини.

Једно од кључних унапријеђења које се постигло измјеном првобитних фискалних правила у Србији је поједностављење формуле за циљани средњорочни дефицит и њено упаривање са нивоом јавног дуга. Иницијална фискална правила из 2010. године прописивала су формулу за ниво циљаног (циклично прилагођеног) дефицита која се испоставила исувише компликована за кредибилно спровођење у пракси. Првобитна општа фискална правила подразумевала су да јавни дуг без реституције не смије да пређе 45% БДП-а и да средњорочни дефицит тежи ка 1% БДП-а. Међутим, недостатак досадашњег приступа општим фискалним правилима је то што се дефицит од 1% БДП-а циљао без обзира на висину јавног дуга. Конкретно, није било предвиђено да се у случају прекорачења границе за задуживање спусти ограничење за дефицит, што је неопходно како би се јавни дуг стабилизовао, а затим преусмјерио на силазну путању. Имајући у виду наведено, реформисана фискална правила усвојена 2022. године су значајно унапријеђена.

Измијењена фискална правила у Србији усвојена 2022. године односе се на сектор државе и иста могу бити општа и посебна. Општим фискалним правилима одређује се циљни средњорочни фискални дефицит, као и максимални однос дуга према БДП са циљем да се обезбиједи дугорочна одрживост фискалне политике у Републици Србији. Посебним фискалним правилима утврђују се ограничења расхода за пензије и плате у сектору државе.

Општа фискална правила дефинисана Законом о буџетском систему у Србији гласе:

1) дуг сектора државе, укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 60% БДП;

2) циљани средњорочни дефицит је 0,5% БДП.

Фискално правило које се односи на дуг, посматра дуг као дуг сектора државе, односно обухвата директни дуг сектора државе и издате гаранције сектора државе (индиректни дуг) према домаћим и страним повјериоцима. Ревидираним фискалним правилима уводе се нови лимити за ниво јавног дуга који укључује јавни дуг по обвезницама за реституцију, а које нису биле издате 2010. године када су се усвајала иницијална фискална правила. Такође, предложени лимити јавног дуга су упарени са одговарајућим ограничењима за дефиците, у циљу да се у дугом року удио јавног дуга у БДП-у стабилизује унутар граница које се могу сматрати одговарајућим за Србију и упоредиве земље.

Према реформисаним фискалним правилима у Србији, ниво дуга утврђује висину дозвољеног дефицита. Према наведеном, уколико је дуг сектора државе изнад 60% БДП, фискална позиција сектора државе мора бити уравнотежена, тако да дефицит износи највише 0% БДП. Уколико је дуг сектора државе између 55% и 60% БДП, дефицит износи највише 0,5% БДП. Уколико је дуг сектора државе између 45% и 55% БДП, дефицит износи највише 1,5% БДП. Уколико је дуг сектора државе испод 45% БДП, дефицит неће прећи износ од 3% БДП.

Посебна фискална правила обезбјеђују постизање циљаног фискалног дефицита и дуга сектора државе у односу на БДП кроз ограничење јавних расхода. Циљ посебних фискалних правила је и промјена структуре јавне потрошње у правцу смањења текућих расхода и повећања јавних инвестиција. Принципи одговорног фискалног управљања налажу утврђивање расхода за запослене у сектору државе на одрживом нивоу, тако да ће се тежити томе да учешће расхода за запослене сектора државе буде до 10% БДП-а.

У Србији су Законом утврђена и фискална правила за локалну власт. Фискални дефицит локалне власти може настати само као резултат јавних инвестиција. Фискални дефицит локалне власти у одређеној години не може бити већи од 10% њених прихода у тој години. Извршни орган локалне власти може да поднесе захтјев Министарству за одобрење фискалног дефицита изнад наведеног износа само уколико је оно резултат реализације јавних инвестиција.

Табела 7: Додатне информације о фискалним правилима земаља Западног Балкана

	Албанија	Босна и Херцеговина		Косово*	Сјеверна Македонија	Црна Гора	Србија
		Република Српска	Федерација БиХ				
У којим случајевима је омогућено одступање од фискалних правила?	Природне непогоде, рецесија, велики инфраструктурни пројекти	Природне непогоде, рецесија, велики инфраструктурни пројекти	Природне непогоде	Природне непогоде, рецесија, велики инфраструктурни пројекти	Елементарне непогоде, екстерни шокови који угрожавају безбједност и здравље грађана, ванредно стање, финансијски и економски шокови који резултирају негативним или веома ниским стопама реалног раста, у случају реализације инвестиција са позитивним утицајем на БДП (одступање од максимално 0,5% БДП-а, кумулативно за 5 година)	Природне непогоде, рецесија, велики инфраструктурни пројекти	Природне непогоде, екстерни шокови који утичу на здравље, националну сигурност, значајан пад привредне активности
Да ли су дефинисана фискална правила за јединице локалне самоуправе?	НЕ	Дефинисана су ограничења дугорочног и краткорочног задужења, те издатих гаранција ЈЛС	НЕ	НЕ	ДА	ДА	ДА
Да ли независна институција врши мониторинг поштовања фискалних правила?	НЕ	ДА, Фискални савјет Републике Српске	НЕ, именовано је само Фискално координацијско тијело ФБиХ	Није основана независна институција попут фискалног савјета, него мониторинг врши уред главног ревизора	ДА, од 2024. године	Измјенама Закона 2023. године успостављен је независни орган, Фискални савјет, али још увијек није именован први сазив	ДА, Фискални савјет Републике Србије

У претходној табели упоредо за све земље Западног Балкана су приказане додатне информације које се тичу примјене фискалних правила. Фискална правила додатно добијају на снази у земљама гдје су основане независне институције (попут фискалних савјета) које врше мониторинг над њиховом примјеном. Са становишта фискалне стабилности значајно је постојање и одређених додатних фискалних ограничења којима се подржава и помаже поштовање основних фискалних правила. Док је у свим земљама Западног Балкана омогућено одступање од фискалних правила у јасно одређеним, законом дефинисаним ванредним околностима, поједине земаље ЗБ имају омогућено изузеће од фискалних правила у случају великих инфраструктурних пројеката.

Када се прича о фискалним правилима, најчешће се мисли на фискална правила о јавном дугу и буџетском дефициту за ниво опште владе. Поред основних фискалних правила која се најчешће односе на јавни дуг и дефицит, поједине земље ЗБ имају дефинисана додатна фискална ограничења, а која се односе на одређене расходе (Албанија, Косово, Црна Гора, Србија) или на издате гаранције (Република Српска, Македонија, Црна Гора). Такође, анализа је показала да поједине земље ЗБ имају дефинисана фискална правила и за локални ниво власти (Србија, Црна Гора, Сјеверна Македонија).

У земљама Западног Балкана у 2024. години је у примјени укупно 20 фискалних правила, при чему је највећи број правила у Босни и Херцеговини, што је и очекивано будући да су фискална правила дефинисана на нивоу два ентитета.

Поједина емпиријска истраживања су потврдила да увођење фискалног правила у сусједним земљама, односно земљама које граниче једна са другом, посебно у случају значајније економске повезаности, може покренути домаће реформе и заузврат подстаћи усвајање националних фискалних правила.¹⁵ Наведено се може потврдити и у случају земаља Западног Балкана, будући да их карактерише значајан ниво привредне интегрисаности. Такође, наведено потврђује и чињеница да су све земље региона утврдиле национална фискална правила, при чему су фискална правила у појединим земљама Западног Балкана веома слично дефинисана, како у погледу фискалних индикатора који се ограничавају, тако и у погледу прага, изузећа и слично.

¹⁵ Francesca Caselli, Julien Reynaud (2020). *Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy*. European Journal of Political Economy Volume 63.

2.2.1. Оцјена фискалних правила земаља Западног Балкана

У ситуацији када су фискална правила утврђена, те у ситуацији да се тако утврђена фискална правила увијек поштују, и даље би било присутно питање да ли су тако дефинисана фискална правила добра.

Не постоји фискално правило које једнако добро одговара свим земљама¹⁶. Међутим, у академским круговима је евидентна сагласност да је боље да су фискална правила дефинисана, него да нису. Много параметара улази у обликовање фискалних правила: циљане вриједности фискалних индикатора (фискални таргети), мониторинг примјене и поштовања фискалних правила, клаузуле о суспензији фискалних правила, и сл. Добро фискално правило би требало да осигура вођење добре фискалне политике у већини, ако не у свим околностима.

У циљу анализе да ли су утврђена фискална правила добра, неопходно је процијенити снаге и слабости фискалних правила квалитативном анализом истих. Поред наведене квалитативне анализе фискалних правила, потребна је и одређена квантитативна анализа која би показала ефекте примјене правила.

Квалитативна анализа претходно објашњених фискалних правила по земљама Западног Балкана потврђује да иста имају и предности и слабости, будући да иста представљају компромис између различитих циљева који се њима желе постићи. Неспорна је чињеница да фискална правила не могу једнако добро испуњавати све критеријуме.

У циљу добијања систематичне процјене карактеристика фискалних правила који су прописани у земљама Западног Балкана, у сљедећој табели је извршена оцјена фискалних правила сваке земље појединачно у односу на одређене критеријуме. Критеријуме по којима ће се оцјењивати карактеристике фискалних правила земаља Западног Балкана поставили су и објаснили Копитс и Симански (1998)¹⁷.

Табела 8: Оцјена фискалних правила према Копитс – Симански критеријумима

	Албанија	БиХ- РС	Косово*	Црна Гора	Србија
Добро дефинисана	+	+	++	++	+
Транспарентна	++	+	++		++
Адекватна	+	++	++		+
Конзистентна	+	+	+		+
Једноставна	++	+++	+	++	+
Флексибилна	++	++	++	++	++
Принудна	++	+	+	+	++
Ефикасна	+		++		++

Напомена: +++ веома добро, ++ добро, + солидно

¹⁶ OECD. (2019). *Fiscal rules*. Government at a Glance - Southeast Asia 2019, OECD Publishing, Paris.

¹⁷ Kopits, George; Symansky, Steven. (2018). *How Could the Stability and Growth Pact be Simplified?* European Parliament.

Оцјена фискалних правила према *Kopits-Symansky* обухвата осам карактеристика, а то су: добро дефинисана, транспарентна, адекватна, конзистентна, једноставна, флексибилна, принудна и ефикасна фискална правила. Под добро дефинисаним правилима подразумијевају се правила која су довољно добро конкретизована. Транспарентност подразумијева карактеристику фискалних правила која подразумијева да се поштовање правила може пратити на вријеме, према висококвалитетним рачуноводственим стандардима. Фискално правило се сматра адекватним у случају када поштовање истог доводи до постизања циљева прописаних правилима. Конзистентност фискалног правила се односи на усклађеност фискалних правила једних са другим, као и њихова усклађеност са режимом монетарне политике. Када је лако политичарима и другим интересним групама да лако да схвате фискална правила, онда се за њих каже их карактерише једноставност. Флексибилност фискалних правила се односи на чињеницу да ли утврђена фискална правила дозвољавају влади да оствари дефицит током рецесије или других великих шокова и ванредних околности. Спроводљивост, односно примјењивост или принудност је посебно значајна за фискална правила која се примјењују на поднационалне владе. Ефикасна фискална правила су она фискална правила која омогућавају ефикасну алокацију ресурса.

Правило о дугу са утврђеном границом од 60% БДП-а је најчешће, будући да је наведени праг дефинисан у Србији, Црној Гори, те и у Сјеверној Македонији од 2024. године. Фискална правила о дугу Косова* и Албаније су прилично опрезна будући да су значајно испод мајоритарних 60% БДП-а. Правило о дугу у Републици Српској је такође постављено релативно опрезније у односу на друге земље Западног Балкана. Поред наведеног, када се узме у обзир да су Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске дефинисана бројна „помоћна“ фискална правила, односно ограничења која се односе на дуг (у погледу висине и намјене дозвољеног задужења за различите буџетске кориснике – ЈЛС, фондове, те у погледу висине отплате која је максимално дозвољена), евидентно је да је фискално правило о дугу дефинисано опрезно.

Када се посматра ограничење нивоа дуга, односно ниво дуга који се сматра „дозвољеним“ или „одговарајућим“, у пракси за развијеније економије се толерише и дуг знатно изнад 60% БДП-а. Међутим, за земље у развоју уобичајен је став да исте требају настојати да задрже дуг испод 60 процената БДП-а, посебно ако се задужују у страним валутама.

Правило о дугу Албаније је опрезно, али не обезбјеђује одређену динамику, односно брзину прогреса према утврђеном циљу од 45% БДП-а. Наведно значи да ће бити потребно више напора од самог поштовања постављеног правила за дуг како би се постигао постављени циљ, а што може значајно смањити простор за фискалне реакције у периодима рецесије.

Првобитно дефинисано фискално правило које се односи на дефицит у Србији је било доста неразумљиво и компликовано, односно било је доста сложено за разумијевање како политичарима, тако и широј јавности. Међутим, редефинисаним фискалним правилима усвојеним 2022. године, иста су поједностављена, те су боље дефинисана будући да узимају у обзир и кретање јавног дуга као другог фискалног индикатора значајног за фискалну стабилност.

Будући да одражавају фискална правила онако како су дефинисана на нивоу ЕУ, фискална правила у Црној Гори су јасна и једноставна. Међутим, када се поред општих фискалних правила посматрају фискална правила која се односе на поједине подсекторе опште владе, у одређеној мјери се умањује њихова ефикасност. Код фискалних правила Косова, усљед честих промјена истих, постоји одређена неконзистентност.

Према истраживању Свјетске банке из 2019. године, као резултат анкетног истраживања, показало се да постоји шира перцепција да су фискална правила у свим земљама Западног Балкана принудна, односно да су иста утврђена с намјером да се испуне захтјеви Европске уније или Међународног монетраног фонда.¹⁸

Заједничка карактеристика за фискална правила свих земаља Западног Балкана је добра флексибилност, будући да постоји законски дефинисана могућност суспензије фискалних правила у јасно одређеним, ванредним околностима. Привремена суспензија фискалних правила је омогућена у кризи изазваној пандемијом вируса корона у 2020. години када су земље Западног Балкана, као и Европска унија, омогућиле одступање од утврђених фискалних правила с обзиром да се радило о ванредним околностима.

¹⁸ World Bank Group. (2019). *Fiscal Rules for the Western Balkans*. Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice - August 2019. Policy Research Working Paper 8990.

2.2.2. Оцјена поштовања фискалних правила у земљама Западног Балкана

Поред добро дефинисаних фискалних правила, односно фискалних правила која су оцијењена као добра на бази одређених квалитативних критеријума, најзначајније позитивне ефекте на фискалну стабилност имају управо она фискална правила која се поштују. Односно, за испуњавање основног циља фискалних правила, које се уопштено односи на обезбјеђење и очување дугорочне фискалне стабилности, основни предуслов је њихово поштовање. С тим у вези, у наставку је анализирано у којој мјери су земље Западног Балкана поштовале утврђена фискална правила од њиховог усвајања.

Табела 9: Буџетски биланс и јавни дуг у земљама Западног Балкана, као % БДП-а

БУЏЕТСКИ БИЛАНС*, % БДП-А									
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Албанија	-4,32	-1,50	-1,41	-1,62	-1,87	-6,70	-4,59	-3,66	-2,51
БиХ									
• Република Српска	-0,72	-1,1	1,0	-0,8	0,04	-5,73	-0,8	-3,28	-2,49
• ФБиХ	1,49	2,67	5,28	4,05	3,34	-1,11	3,39	1,90	н/а
Косово*	-2,12	-1,71	-1,43	-2,86	-2,93	-7,81	-1,24	-0,68	-2,27
Црна Гора	-5,96	-6,18	-6,81	-6,21	-1,77	-10,93	-1,71	-4,17	-1,70
Сјеверна Македонија	-3,48	-2,70	-2,73	-1,76	-1,97	-8,05	-5,38	-4,46	-4,75
Србија	-3,38	-1,12	1,37	0,81	0,00	-7,24	-3,31	-0,15	-1,82
Еврозона	-1,94	-1,47	-0,92	-0,43	-0,65	-7,08	-5,27	-3,59	-3,45
Европска унија	-1,9	-1,4	-0,8	-0,4	-0,5	-6,7	-4,7	-3,3	-3,2
ЈАВНИ ДУГ, % БДП-А									
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Албанија	73,7	73,3	71,9	69,5	67,4	75,8	75,2	65,5	62,9
БиХ									
• Република Српска	46,3	45,1	38,3	37,9	37,5	42,9	40,8	37,1	33,4
• ФБиХ	34,9	33,4	28,6	25,7	24,1	27,7	25,9	22,1	н/а
Косово*	13,4	14,5	16,4	17,1	17,7	22,5	21,6	19,9	21,3
Црна Гора	68,8	66,4	66,2	71,9	78,8	107,3	85,6	72,1	65,8
Сјеверна Македонија	38,1	39,8	39,4	40,4	40,4	50,8	53,4	52,1	51,6
Србија	69,9	67,4	57,5	53,3	51,7	56,9	56,3	53,5	51,3
Еврозона	90,9	90,1	87,7	85,7	83,7	96,8	94,8	91,0	89,6
Европска унија	87,0	86,2	83,6	81,5	79,4	91,7	88,9	84,8	83,1

Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске на основу података Европске комисије и националних министарстава финансија.

Напомена: * (-) буџетски дефицит, (+) буџетски суфицит.

У претходној табели, осјенчена поља зеленом бојом показују поштовање фискалних правила, наранџаста боја показује одступање од фискалних правила, док неосјенчена поља показују да фискална правила нису била дефинисана.

На бази анализе претходне табеле може се уочити да су земље Западног Балкана у већем броју случајева поштовале утврђена национална фискална правила. До 2020. године, односно до избијања корона кризе, већи дио земаља Западног Балкана је имао остварене буџетске резултате у складу са фискалним правилом о дефициту. У 2020. години цијели свијет, Европска унија, па тако и земље Западног Балкана су се суочиле са кризом изазваном пандемијом вируса корона, што се негативно одразило на макроекономске и фискалне показатеље. Као посљедица наведеног, у 2020. години нарушено је фискално правило које се односи на буџетски дефицит у свим земљама Западног Балкана које су имале утврђена правила, док је правило о дугу нарушено у двије земаље Западног Балкана (Албанија и Црна Гора).

Након корона кризе, у току 2022. године, Европа се суочила са вишеструким кризама: енергетском и прехрамбеном кризом, високом инфлацијом, усљед растућих међународних геополитичких сукоба. Наведено је довело до провођења одређених мјера подршке фискалне политике у циљу очувања животног стандарда становништва и привредне активности, а што се одразило на основне фискалне индикаторе, прије свега кроз раст дефицита. У 2023. години дошло је до одређене стабилизације у привредним и фискалним кретањима. Међутим, земље Западног Балкана, као и ЕУ, тренутно се суочавају са изазовом очувања фискалне стабилности и одрживости. Поједине земље започеле су процес фискалне консолидације како би се дуг и дефицит вратиле у оквиру дефинисане фискалним правилима.

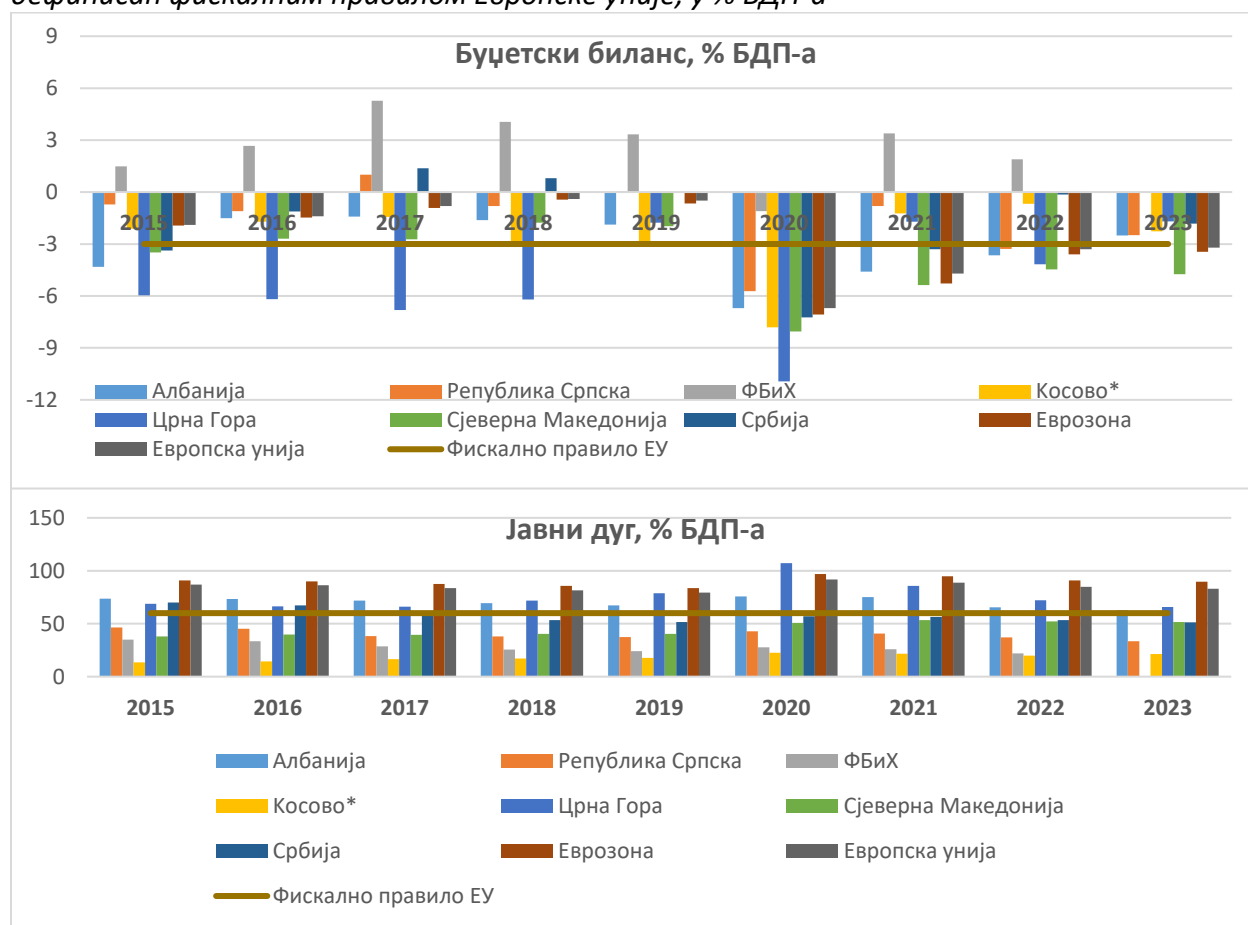
Анализа поштовања фискалних правила Западног Балкана је показала сљедеће:

- Албанија је поштовала правило о дефициту до кризе изазване пандемијом, док је у свим посматраним годинама дуг изнад циљане вриједности од 45%.
- Приликом анализе поштовања фискалних правила за Босну и Херцеговину узета су у обзир поднационална фискална правила, односно фискална правила на нивоу ентитета будући да не постоје јединствена фискална правила која се односе на државни ниво. Анализа поштовања фискалних правила за Републику Српску показује да је Република Српска у свим годинама поштовала правило о дугу, док је у већини времена поштовала правило о консолидованом буџетском дефициту, изузев кризних година (2020. и 2022. године) због чега је услиједило и усвајање Програма фискалне консолидације, у циљу враћања буџетског дефицита у оквиру дефинисане фискалним правилом.
- Косово је поштовало правило о дугу сваке године и правило о дефициту већину времена.
- Црна Гора у већини времена није поштовала фискална правила, односно није поштовала правило о дугу у свим посматраним годинама, док је правило о укупном дефициту поштовала само у неколико година.
- Србија је обично поштовала своје правило о дугу од 2017. године, док је у већини фискалних година поштовала своје сложено правило о дефициту.

- Резултати анализе када се посматра регион Западног Балкана указују да су се владе придржавале фискалних правила о јавном дугу и укупном дефициту у нешто више од половине посматраног временског периода.

Поред анализе поштовања националних фискалних правила земаља Западног Балкана, у наставку је анализирана усклађеност њихових фискалних индикатора са основним фискалним правилима Европске уније, тзв. мастришким критеријумима за ниво јавног дуга (60% БДП-а) и дефицита (3% БДП-а). Сходно наведеном, наредна два графика приказују ниво буџетског биланса и јавног дуга, као проценат БДП-а у земљама Западног Балкана, у односу на ниво који је пописан фискалним правилима Европске уније.

Графикон 11: Буџетски биланс и јавни дуг земаља Западног Балкана у односу на ниво дефинисан фискалним правилом Европске уније, у % БДП-а



Извор: Графички приказ анализе Фискалног савјета Републике Српске, на бази података Европске комисије и националних министарстава финансија.

Анализа претходна два графика показује да је већина земаља Западног Балкана у већем дијелу посматраног периода у просјеку усклађена са фискалним правилима ЕУ о нивоу дефицита и дуга. Црна Гора и Албанија у свим годинама посматраног периода остварују ниво дуга изнад 60% БДП-а. Док једино Црна Гора у свим посматраним годинама и прије корона кризе биљежи виши дефицит од 3% БДП-а, поједине земаље Западног

Балкана (Албанија, Република Српска, Федерација БиХ) су, по први пут у посматраном периоду, забиљежиле виши дефицит од 3% након избијања корона кризе 2020. године. Подаци показују да је значајније погоршање буџетског дефицита у 2020. години усљед корона кризе заједничко за земље Западног Балкана и за ЕУ. Земље Западног Балкана, у циљу ублажавања негативних посљедица корона кризе, дозволиле су привремено одступање од дефинисаних националних фискалних правила. Такође, одступање од фискалних правила ЕУ омогућено је земљама чланицама одлуком Европске комисије у марту 2020. године активацијом тзв. „*general escape*“ клаузуле, којом су фискална правила суспендована до краја 2023. године.

Иако земље Западног Балкана имају дефинисана национална фискална правила, анализа усклађености фискалних индикатора земаља Западног Балкана у односу на ниво прописан фискалним правилима ЕУ је значајна, посебно имајући у виду да сам процес придруживања Европској унији подразумева да ће земље кандидати за чланство морати преузети правне тековине ЕУ, а самим тим и фискална правила ЕУ. До пуноправног приступања ЕУ, за земље Западног Балкана, значајно је да очувају своју фискалну стабилност, а то се прије свега треба постићи поштовањем својих националних фискалних правила. Будући да су национална фискална правила ускађена са фискалним правилима ЕУ, поштовање националних фискалних правила обезбиједиће поштовање и фискалних правила ЕУ.

Анализа је показала да се стање јавних финансија у земљама Западног Балкана погоршало усљед негативних посљедица кризе изазване пандемијом вируса корона 2020. године и кризе изазване дешавањима у Украјини 2022. године. Стога, смањење дефицита и смањење јавног дуга на одржив ниво уз наставак подршке економском опоравку усред повећане неизвијесности је сада регионални приоритет. Док су креатори фискалне политике били усмјерени на ублажавање већег негативног утицаја пандемије и вишеструких криза усљед дешавања у Украјини, сада се земље ЗБ суочавају са ограниченим фискалним простором за подршку привредном расту, те ограниченим могућностима за интервенције у случају нових криза.

Поред проблема у виду ограниченог фискалног простора, постоје одређени ризици за одрживост јавних финансија у појединим земљама Западног Балкана. Изазов са којим ће се у наредном периоду сусретати како земље Европске уније, тако и земље Западног Балкана јесте враћање фискалних индикатора у оквиру дефинисане фискалним правилима. Како би се то постигло, у појединим земљама биће неопходно провести фискалну консолидацију.

Ограничени фискални простор представља препреку за имплементацију пријекто потребних јавних инвестиционих пројеката неопходних за убрзање привредног раста и развоја, за јачање конкурентности привреде, као и за успјешну дигиталну и зелену транзицију Западног Балкана. Европска унија је усвојила нови финансијски инструмент: Инструмент за реформу и раст за Западни Балкан у вриједности од 6 милијарди евра за период 2024-2027. година који комбинује грантове и кредите са повољним условима. Усвајање тзв. „*Плана раста за Западни Балкан*“ Европске уније је значајна прилика за јачање инвестиционих циклуса у земљама Западног Балкана, које би значајно подстакле привредни раст и развој земаља Западног Балкана, те обезбиједиле реалну конвергенцију Западног Балкана Европској унији.