

РЕПУБЛИКА СРПСКА
ФИСКАЛНИ САВЈЕТ
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ



REPUBLIKA SRPSKA
FISKALNI SAVJET
REPUBLIKE SRPSKE

МАКРОЕКОНОМСКА И ФИСКАЛНА КРЕТАЊА И АНАЛИЗЕ

5. БРОЈ

Фискална правила за јединице локалне самоуправе

Октобар 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 ЗА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

- 2.1. Појам и значај фискалних правила за јединице локалне самоуправе**
- 2.2. Врсте фискалних правила за ЈЛС**
- 2.3. Анализа примјене фискалних правила за ЈЛС**
 - 2.3.1. Фискална правила за ЈЛС у Европској унији**
 - 2.3.2. Фискална правила за ЈЛС у земљама Западног Балкана**
- 2.4. Ефекти фискалних правила за јединице локалне самоуправе**

1. МАКРОЕКОНОМСКА И ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

1.1. Макроекономска кретања у Републици Српској

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

ПОКАЗАТЕЉ	01.01-30.06.2024/ 01.01-30.06.2023.
БДП, реална стопа раста, просјек годишњих стопа за прва два квартала 2024. године	2,5%
Индустријска производња, годишња стопа промјене	-7,3%
Индекс потрошачких цијена, годишња стопа промјене	2,5%
Извоз, годишња стопа промјене	-8,6%
Увоз, годишња стопа промјене	3,7%
Покривеност увоза извозом	68,9%
Просјечна нето плата	1.388 КМ

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

У првом полугодишту 2024. године настављен је тренд опоравка привредне активности започет од трећег квартала 2023. године, али скромним темпом. Бруто домаћи производ Републике Српске у првом кварталу 2024. године биљежи реални раст од 2,8%, а у другом кварталу 2,2%, што говори да је привредна активност у првом полугодишту 2024. године у просјеку већа за 2,5% у односу на исти период претходне године. Упркос слабљењу резултата спољнотрговинске размјене уз изражен тренд смањења извоза, привредни раст у првом полугодишту 2024. године је остварен уз допринос домаће потрошње подстакнуте номиналним растом плата.

Међугодишњи подаци индустријске производње Републике Српске показују пад, односно у јуну 2024. године у поређењу са јуном 2023. године, индустријска производња је мања за 8,3%. Такође, подаци за прво полугодиште 2024. године показују да је у просјеку дошло до пада индустријске производње, и то за 7,3% у односу на исти период 2023. године.

У првом полугодишту 2024. у односу на исти период 2023. године, стопа инфлације, мјерена годишњом стопом промјене потрошачких цијена, наставља тренд успоравања. Стопа инфлације мјерена годишњом стопом промјене потрошачких цијена у првом полугодишту 2024. године износи 2,5% и иста се постепено враћа на свој предкризни ниво. У првом полугодишту 2024. године, сви одјељци потрошње, изузев одјељка Одјећа и обућа, остварили су раст цијена, а највећи допринос расту инфлације у првом полугодишту 2024. године дале су области Остала добра и услуге и Ресторани и хотели.

Анализа показатеља спољнотрговинске размјене Републике Српске за прво полугодиште 2024. године показује да је дошло до слабљења спољнотрговинских резултата. Стопа покривености увоза извозом у првом полугодишту 2024. године износи 68,9%, што је најнижа стопа у посљедњих неколико година. Укупан обим спољне трговине остварио је пад у посматраном периоду, при чему је извоз остварио пад од 8,6%, а увоз раст од 3,7%.

У првом полугодишту 2024. године је остварена просјечна нето плата од 1.388 КМ, што је за 10,1% номинално више од нето плате остварене у истом периоду 2023. године.

- У прва два квартала 2024. године наставља се тренд умјереног опоравка привредне активности у Републици Српској који је започет трећег квартала 2023. године, вођен прије свега домаћом потражњом.

Према процјенама Републичког завода за статистику Републике Српске, просјечна реална стопа раста БДП-а Републике Српске од почетка 2024. године износи 2,5%. Наведено показује да се Република Српска биљежи постепен опоравак привредне активности након вишеструких економских криза које су посљедњих година погодили како земаље у окружењу и ЕУ, тако и Републику Српску.

Ради поређења, просјечне реалне стопе раста БДП-а у прва два квартала 2024. године у земаљама у окружењу износиле су: у Србији 4,4% (Q1:4,6%, Q2:4,2%), у Хрватској 3,6% (Q1:3,9%, Q2:3,3%), у Словенији 1,3% (Q1:1,8%, Q2:0,8%), те 3,3% у Црној Гори (Q1:4,4%, Q2:2,2%). Просјечна реална стопа раста БДП-а у Европској унији у првом полугодишту 2024. године процјењује се на нивоу од 0,3% (Q1:0,3%, Q2:0,3%).¹

Квартални БДП је изузетно важан макроекономски индикатор који је неопходан за анализу економских кретања у текућој години и за поуздану рану процјену БДП-а за претходну годину. Стога, у наставку је приказана табела са годишњим реалним стопама раста Републике Српске по кварталима у периоду од 2015. до посљедњих објављених података за текућу годину.

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

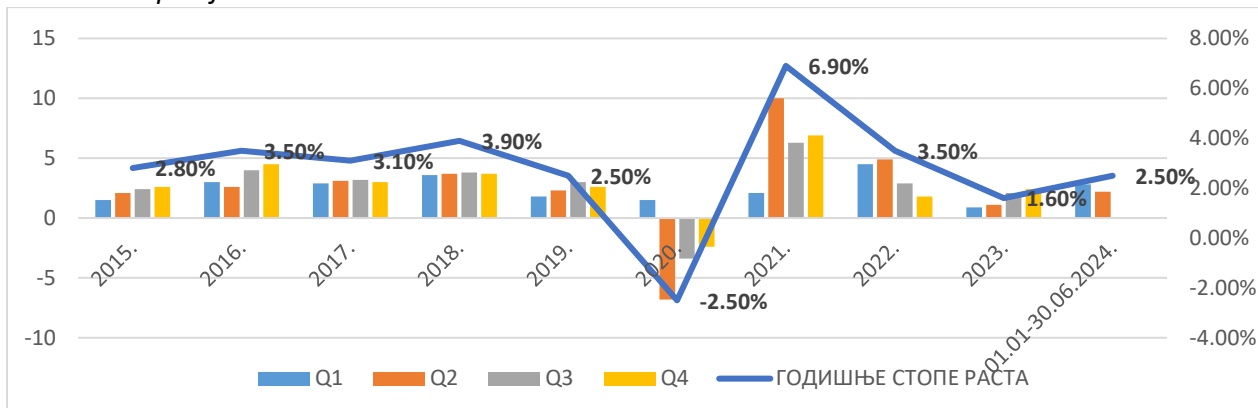
БРУТО ДОМАЋИ ПРОИЗВОД, КВАРТАЛНИ, реалне стопе раста, у %										
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.
Q1	1,5	3,0	2,9	3,6	1,8	1,5	2,1	4,5	0,9	2,8
Q2	2,1	2,6	3,1	3,7	2,3	-6,8	10,0	4,9	1,1	2,2
Q3	2,4	4,0	3,2	3,8	3,0	-3,4	6,3	2,9	2,1	
Q4	2,6	4,5	3,0	3,7	2,6	-2,4	6,9	1,8	2,4	
ГОДИШЊА СТОПА	2,8	3,5	3,1	3,9	2,5	-2,5	6,9	3,9	1,6	2,5

Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске на бази података Републичког завода за статистику Републике Српске (РЗЗС РС).

Уз дугорочне негативне посљедице кризе корона вируса из 2020. године, привреда Републике Српске сноси, као и остале земље у окружењу, дугорочне негативне економске посљедице вишеструких криза из 2022. године (енергетска и прехранбена криза, висока инфлација, међународни геополитички сукоби). Након релативно ниских, али позитивних годишњих стопа раста реалног БДП-а у прва два квартала 2023. године, уследио је умјерен опоравак привредне активности који се наставио и у прва два квартала 2024. године.

¹ Извор: OECD. (2024). <https://www.oecd.org/en/data/insights/statistical-releases/2024/08/gdp-growth-second-quarter-2024-oecd.html>

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



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

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 и на претходном графикону. Реални раст бруто домаћег производа у првом кварталу 2024. године у односу на први квартал 2023. године износио је 2,8%, док је реални раст БДП-а у другом кварталу 2024. године у односу на други квартал 2023. године износио 2,2%². Сходно наведеном, реална стопа раста БДП-а у првом полугодишту 2024. године у просјеку је износила 2,5%.

Како би се утврдило који сектори су највише допринијели привредном расту, у наредној табели приказана је структура БДП-а Републике Српске у првом полугодишту 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	Q2	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Пољопривреда, шумарство и риболов	0,7	3,4	4,0	5,9	0,5	0,7	7,0	7,7	8,4	7,3	6,9	7,2
Индустрија	-1,7	-3,6	-1,0	-3,8	-4,1	-6,6	20,0	19,9	18,2	19,1	19,6	18,8
Грађевинарство	7,3	5,9	6,4	8,6	1,5	3,7	4,0	5,2	6,4	7,4	3,4	5,1
Услуге	2,1	2,6	2,8	3,8	4,4	4,2	49,0	48,8	50,6	49,1	49,9	49,1
Нето порези	-0,4	-0,2	1,0	1,8	7,1	7,2	19,0	18,3	16,4	17,1	20,1	19,8
БРУТО ДОМАЋИ ПРОИЗВОД	0,9	1,1	2,1	2,4	2,8	2,2	100	100	100	100	100	100

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

² Процјена кварталног БДП према Саопштењу РЗС РС број 280/23 од 02.09.2024. године.

Анализа учешћа дјелатности у БДП-у оствареном у другом кварталу 2024. године у односу на просјечна квартална учешћа 2023. године показује да је дошло до незнатних промјена у производној структури БДП-а Републике Српске. Анализа података о учешћу указује да су одређене дјелатности, попут Вађења руде, производња и снабдијевање електричном енергијом, као и Прерађивачка индустрија повећале своје учешће у БДП-у Републике Српске у другом кварталу 2024. године у односу на просјечно учешће 2023. године. С друге стране, незнатно смањење учешћа забиљежено је за већину дјелатности услужног сектора. Прерађивачка индустрија је повећала учешће у БДП у односу на просјек 2023. године, што је довело до тога да је иста у значајнијој мјери утицала на укупна привредна кретања. Односно, пад у Прерађивачкој индустрији се значајно одразио на укупну привредну активност Републике Српске у првом полугодишту 2024. године.

Уважавајући учешће сектора у структури БДП, те посматрајући њихове стопе раста у другом 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 4,2% и сектор Грађевинарства са растом од 3,7%. Сектор услуга има учешће у БДП-у око 49%, те се посматрано са производне стране, може закључити да је економски раст у другом кварталу 2024. године био је вођен растом у сектору Услуга. С друге стране, сектор Индустрије је остварио пад од 6,6%, те се негативно одразио на укупну привреду активност у првом полугодишту 2024. године. Односно, сектор Индустрије је једини забиљежио пад у првом полугодишту 2024. године, те је имао негативан допринос расту БДП-а Републике Српске у наведеном периоду.

Анализа кретања производње по подручјима класификације дјелатности показује да је у другом кварталу 2024. године реални раст БДП-а забиљежен у подручјима: 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 8,2%, затим Финансијске дјелатности и дјелатности осигурања за 5,5%, те Грађевинарство са растом од 3,7%.

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 6,6%, а од тога у подручју Прерађивачке индустрије за 4,7%. Мањи физички обим производње прерађивачке индустрије усљед смањене спољне тражње највећим дијелом је утицао на пад укупне индустријске производње, те је имао негативан допринос привредном расту у првом полугодишту 2024. године.

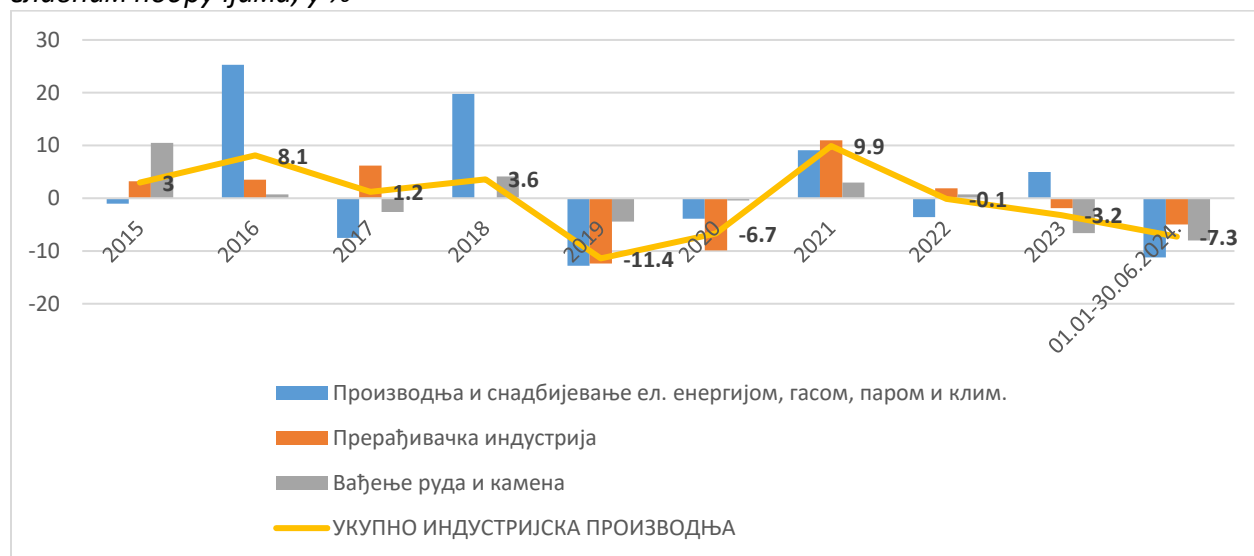
- **Индустријска производња забиљежила је пад у првом полугодишту 2024. године, усљед значајног успоравња привредне активности у земљама које су најзначајнији спољнотрговински партнери Републике Српске и смањења домаће производње.**

Анализа кретања индустријске производње у периоду јануар-јун 2024. године је показала да је у Републици Српској дошло до пада индустријске производње у односу на исти период 2023. године. Такође, међугодишњи подаци о кретању индустријске производње у јуну 2024. године показују да је дошло до пада исте. Тачније, календарски прилагођена индустријска производња у Републици Српској у јуну 2024. године, у

поређењу са јуном 2023. године, мања је за 8,3%. Међумјесечни подаци показују да је десезонирана индустријска производња у Републици Српској у јуну 2024. године у поређењу са мајем 2024. године остала непромијењена.

Ради поређења, годишње стопе промјене индустријске производње (јун 2024. године у односу на јун 2023. године) у земљама окружења износиле су: 3,7% у Србији, -8,3% у Хрватској, те -4,1% у Њемачкој и -2,6% у Италији. У јуну 2024. године, у односу на јун 2023. године, индустријска производња у Европској унији у просјеку је биљежила пад од 3,2%.

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



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

Осим кретања вриједности индустријске производње, потребно је анализирати и структуру индустријске производње, како би се утврдили извори њеног пада. Анализа структуре индустријске производње, према класификацији дјелатности, показује да су све области забиљежиле пад, при чему је највећи допринос паду индустријске производње у првом полугодишту 2024. године имао пад у области Производња и снабдијевање електричном енергијом, гасом, паром и климатизација од 11,2%. У подручју Вађење руда и камена забиљежен је пад од 8% док је Прерађивачка индустрија забиљежила пад од 5%. Сходно наведеном, анализа кретања индустријске производње по дјелатностима показује да је великим дијелом тренд кретања индустријске производње у првом полугодишту 2024. године одређен двоцифреном стопом пада у производње електричне енергије. Поред наведеног, континуиран пад прерађивачке индустрије у првом полугодишту уз високо учешће у укупној индустријској производњи, одразило се негативно кретање укупне индустријске производње.

Динамика индустријске производње Републике Српске како у 2023. години, тако и у првом полугодишту 2024. године, прије свега у извозно оријентисаним дјелатностима, највећим дијелом је била под утицајем смањења спољне тражње проузроковане глобалним геополитичким и економским процесима, те посљедично значајним успоравањем привредне активности у земљама које су најзначајнији спољнотрговински партнери. Утицај пада спољне тражње, уз значајан пад прерађивачке индустрије, утицали

су да укупна индустријска производња Републике Српске забиљежи пад, што се негативно одразило и на укупну привредну активност Републике Српске у првом полугодишту 2024. године.

- **Стопа инфлације у Републици Српској, у првом полугодишту 2024. године је наставила тренд успоравања, док је на мјесечном нивоу остварена блага дефлација.**

Цијене производа и услуга које се користе за личну потрошњу у Републици Српској, мјерене индексом потрошачких цијена, у јуну 2024. године, у односу на претходни мјесец, су ниже за 0,5%, док су у односу на јун претходне године више за 1,7%.

Наведено показује да је у јуну 2024. године остварена незнатна дефлација на мјесечном нивоу, док је на међугодишњем нивоу забиљежен раст општег нивоа цијена, односно инфлација. Ако се посматра прво полугодиште 2024. године у односу на прво полугодиште 2023. године, цијене производа и услуга које се користе за личну потрошњу у Републици Српској, у просјеку су више за 2,5%.

Како би се утврдило које су области потрошње највише утицале на инфлацију у првом полугодишту 2024. године, на наредном графикону приказане су стопе инфлације према одјељцима потрошње у првих шест мјесеци текуће године у односу на исти период претходне године.

Графикон 3: Кретање индекса потрошачких цијена Републике Српске, прво полугодиште 2024. у односу на прво полугодиште 2023. године



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

У првом полугодишту 2024. године, сви одјељци потрошње, изузев једног одјељка: Одјећа и обућа, остварили су раст цијена. Највећи допринос расту инфлације, у првом полугодишту 2024. године, дала је област Остала добра и услуге (раст од 6,5%) усљед виших цијена у групи Услуге личне хигијене и област Ресторани и хотели (6,3%) усљед повећања цијена у групи Услуге смјештаја.

У јуну 2024. године међугодишња инфлација, према концепту хармонизованог индекса потрошачких цијена износила је 1,7% у Републици Српској, а 2,6% у Европској унији и 2,5% у еврозони. У поређењу са земљама Европске уније, већу инфлацију од инфлације у Републици Српској имало је двадесет земаља. Међугодишња инфлација је у јуну 2024. године била мања у Републици Српској него у Белгији (5,4%), Аустрији (3,1%), Естонији (2,8%), Чешкој (2,2%), Бугарској (2,8%), Хрватској (3,5%), Мађарској (3,6%), Словачкој (2,4%), Румунији (5,3%), Њемачкој (2,5%), Данској (1,8%), Грчкој (2,5%), Шпанији (3,6%), Француској (2,5%), Португалу (3,1%), Малти (2,2%), Луксембургу (2,8%), Пољској (2,9%), Кипру (3%), Холандији (3,4%). Наведени подаци показују да је инфлација значајно успорила у ЕУ у односу на кризни период, та да је ближа циљној вриједности од 2%. Будући да је увоз из земаља ЕУ чини око 60% укупног увоза Републике Српске, наведено успоравање инфлације у ЕУ се кроз увозне цијене прелило значајним дијелом и на цијене у Републици Српској.

- **Имајући у виду значајно успоравање привредне активности у земљама које су главни спољнотрговински партнери Републике Српске, те пад домаће прерађивачке индустрије, спољнотрговински показатељи Републике Српске за прво полугодиште 2024. године настављају тренд погоршања, при чему је евидентно смањење обима спољне трговине и извоза, уз раст увоза у односу на исти период 2023. године.**

Анализа спољне трговине Републике Српске показује да је у првом полугодишту 2024. године забиљежено смањење обима спољнотрговинске размјене за 1,7% у односу на исти период 2023. године. У периоду јануар - јун 2024. године, извезено је робе у вриједности од 2.448 милиона КМ, што је за 8,6% мање него у периоду јануар - јун 2023. године. У истом периоду, остварен је увоз у вриједности од 3.554 милиона КМ, што је за 3,7% више него у периоду јануар - јун 2023. године. У првом полугодишту 2024. године спољнотрговински дефицит износио је 1.106 милиона КМ.

Процент покривености увоза извозом у периоду јануар - јун 2024. година износио је 68,9%. Покривеност увоза извозом у првих шест мјесеци 2024. године је на најнижем нивоу од 2016. године. Наведено показује да се наставља тренд погоршања у спољној трговини Републике Српске. Смањење процента покривености увоза извозом посљедица је пада извоза, уз истовремен раст увоза.

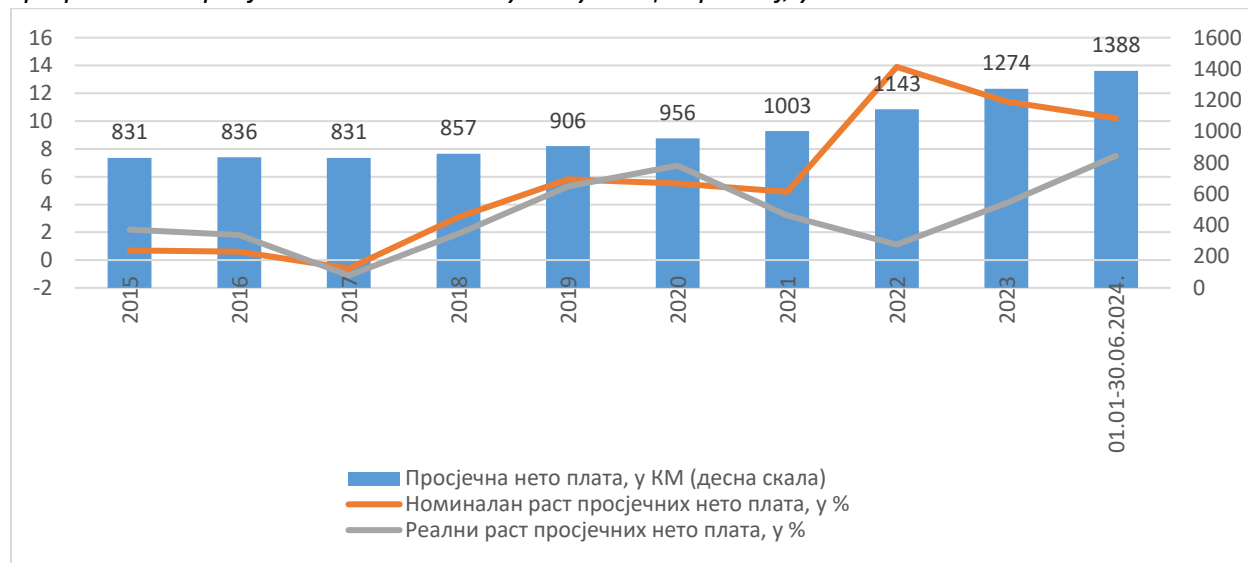
У погледу географске дистрибуције робне размјене Републике Српске са иностранством, у периоду јануар - јун 2024. године од укупно оствареног извоза највише се извозило у Хрватску и то у вриједности од 410 милиона КМ (16,7%) и у Србију 384 милиона КМ (15,7%). У истом периоду, од укупно оствареног увоза највише се увозило из Србије и то у вриједности од 556 милиона КМ (15,6%) и из Италије у вриједности од 546 милиона КМ (15,4%).

Анализа производне структуре спољне трговине Републике Српске за период јануар - јун 2024. године показује да највеће учешће у извозу остварује електрична енергија са 7,1% од укупног извоза, док највеће учешће у увозу остварују нафтна уља и уља добијена од битуменозних минерала (осим сирових), са 7,4% од укупног увоза.

- **Просјечна мјесечна нето плата у Републици Српској у првом полугодишту 2024. године наставља растући тренд, те у јуну 2024. године остварује раст и на годишњем и на мјесечном нивоу.**

Просјечна мјесечна нето плата у Републици Српској исплаћена у јуну 2024. године износила је 1.426 КМ. У односу на мај 2024. године, јунска плата је номинално већа за 1,6%, а реално за 2,2%, Просјечна јунска плата је у односу на исти мјесец претходне године номинално већа за 11,1%, а реално за 9,2%.

Графикон 4: Просјечна нето плата у Републици Српској, у КМ



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

Када се упореди просјечна нето плата исплаћена у првом полугодишту 2024. године (1.388 КМ) са просјечном нето платом у првом полугодишту 2023. године (1.260 КМ), евидентан је раст исте. Наведено потврђује да се наставља растући тренд нето плата, те се очекује да ће се исти тренд наставити и у наредном периоду.

Посматрано по подручјима, у јуну 2024. године у односу на јун 2023. године, сва подручја забиљежила су номинални и реални раст нето плате, од чега највише у подручјима Снабдијевање водом, канализација, управљање отпадом и дјелатности санације животне средине 19,1%, Трговина на велико и на мало, поправка моторних возила и мотоцикала 19,1% и Стручне, научне и техничке дјелатности 18,2%. У јуну 2024. године највиша просјечна нето плата исплаћена је у подручју Финансијске дјелатности и дјелатности осигурања износила је 1.791 КМ, а најнижа просјечна нето плата у јуну 2024. године исплаћена је у подручју Грађевинарство и износила је 1.111 КМ.

1.2. Јавне финансије Републике Српске

- У првом полугодишту 2024. године задржан је висок проценат раста наплате јавних прихода Републике Српске по свим групама јавних прихода које прикупља Пореска управа Републике Српске преко рачуна јавних прихода³.

Пореска управа Републике Српске је у првој половини 2024. године на рачун јавних прихода Републике Српске прикупила 2,036 милијарди КМ, што је за 243,9 милиона КМ или 14% више у односу на исти период претходне године, при чему је задржан висок проценат раста наплате по свим групама јавних прихода Српске.

Наплата директних пореза у прва два квартала ове године већа за 23%, док је наплата доприноса већа за 12%, а осталих јавних прихода за 4% у односу на исти период претходне године. Доприноси су у првој половини 2024. године наплаћени у износу од 1,217 милијарди КМ, што је за 131,5 милиона КМ више него у истом периоду претходне године. Наплата доприноса за Фонд ПИО остварена у износу од око 730 милиона КМ и већа је за 12 одсто, док је наплата доприноса за Фонд здравственог осигурања износила 398 милиона КМ и већа је за 13% него у истом периоду прошле године. У првих шест мјесеци ове године наплата доприноса за Завод за запошљавање и Јавни фонд за дјечију заштиту већа је за по 12% у односу на исти период 2023. године.

Директни порези су за шест мјесеци ове године наплаћени у износу од 545,6 милиона КМ, што је за 100,7 милиона КМ више него у првој половини претходне године. Највећа наплата остварена је код пореза на добит и то у износу од 314,2 милиона КМ, односно за 26 процената више у односу на исти период 2023. године. Повећање наплате биљежи и порез на доходак који је у том периоду наплаћен у износу од 207,2 милиона КМ, што је за 22% више него у периоду јануар-јун претходне године.

Наплата осталих јавних прихода за прво полугодиште 2024. године је износила 273,9 милиона КМ, што је за 11,6 милиона КМ више у односу на период јануар-јун 2023. године. У категорији осталих јавних прихода, настављен је раст наплате по основу накнада за приређивање игара на срећу при чему је наплата за шест мјесеци ове године износила 25% више него у истом периоду претходне године. Повећање наплате забиљежено је и код такси и накнада за 4%, а наплата прихода од казни је већа за 2% у односу на исти период 2023. године.

- У периоду јануар-јун 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, при чему су биле изражене мјесечне осцилације у наплати истих.

Према извјештају о готовинском току на ЈР УИО БиХ, на нивоу првог полугодишта 2024. године бруто приходи од индиректних пореза су износили 5,42 милијарди КМ, што је 8,4% више него у првом полугодишту 2023. Исплате поврата су биле мање за 66,3 милион КМ, те је остварена укупна нето наплата индиректних пореза у износу од 4,39 милијарди КМ. У првом полугодишту 2024. године остварен је раст нето прихода од индиректних пореза од 12,5%, односно 487,4 милиона КМ више у поређењу са истим периодом 2023.

³ Извор: Пореска управа Републике Српске. (2024).

Наплата индиректних пореза у 2024. години у односу на 2023. годину показује снажне осцилације у мјесечној наплати. Наведено је у значајној мјери посљедица тзв. ефекта ниже базе у првих шест мјесеци 2023. године, затим због високих исплата поврата ПДВ-а и губитка прихода од акциза усљед преласка на нови режим плаћања акциза на дуванске прерађевине. Најнижа годишња стопа раста прихода од индиректних пореза укупно распоређених Републици Српској у првих шест мјесеци 2024. године остварена је у марту 2024. године када је износила 2,3% је, а највиша од 47% у априлу 2024. године.

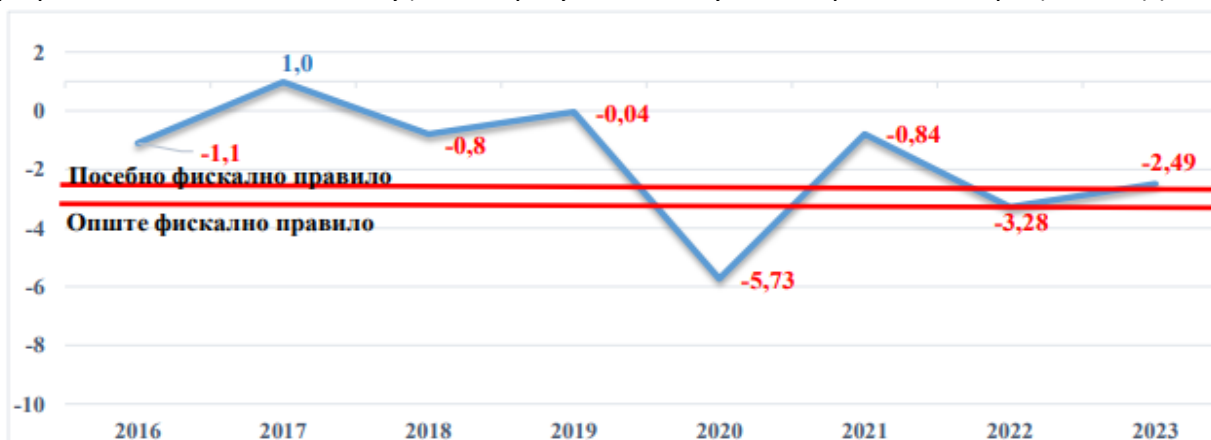
Анализа индиректних пореза који су укупно распоређени Републици Српској у првом полугодишту 2024. године показује да је евидентно значајније успоравање наплате прихода од индиректних пореза у марту 2024. године, како у апсолутном износу, тако и у стопама раста. Наведено успоравање мјесечне наплате индиректних пореза одразило се и на просјечну стопу раста за прво полугодиште 2024. године. Међутим, упркос значајнијем успоравању наплате у марту, наплата прихода од индиректних пореза у просјеку наставља растући тренд у првом полугодишту 2024. године. Просјечна годишња стопа раста наплате прихода од индиректних пореза који су по коефицијентима расподјеле припали Републици Српској за прво полугодиште 2024. године износи око 18%.

• ***Према Консолидованом извјештају о извршењу буџета Републике Српске за 2023. годину, који је усвојила Народна скупштина Републике Српске, а на који је Фискални савјет Републике Српске дао мишљење, консолидовани дефицит за 2023. годину износи 2,49% БДП.***

Укупан консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система на дан 31.12.2023. године износи 390.886.252,30 КМ, а исти је утврђен као збир консолидованог буџетског дефицита Републике у износу од 320.540.849 КМ, буџетског дефицита јединица локалне самоуправе у износу од 42.152.647,30 КМ и буџетског дефицита фондова социјалне сигурности у укупном износу од 8.898.349 КМ, укључујући и корекције међусобних трансакција између свих учесника у износу од 19.294.407 КМ. Сходно наведеном, у 2023. години консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система Републике Српске износио је 2,49% оствареног БДП-а.

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 подразумијева 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. На наредном графикону приказано је учешће консолидованог буџетског дефицита у БДП-у у периоду од 2016-2023. године.

Графикон 5: Консолидовани буџетски резултат Републике Српске, као проценат БДП-а



Извор: Приказ Фискалног савјета Републике Српске на основу Консолидованих извјештаја о извршењу буџета Републике Српске.

Претходни графикон указује да је ниво буџетског дефицита у 2023. години у складу са прописаним фискалним правилом дефинисаним Законом о фискалној одговорности у Републици Српској. У наредним фискалним годинама буџетски планови треба да на вјеродостојан начин представе фискалну консолидацију, узимајући у обзир изазове фискалне одрживости.

- **Имајући у виду нова задужења реализована у периоду јануар - март 2024. године, као и отплате дуга у наведеном периоду, укупан и јавни дуг Републике Српске у односу на остварени БДП према посљедњим објављеним подацима наставља тренд смањења започет 2021. године.**

У периоду 01.01-31.03.2024. године, по основу спољног и унутрашњег дуга и индиректног дуга Републике Српске, према коначним подацима Министарства финансија Републике Српске, створено је обавеза у укупном износу од 251,4 милиона КМ, и то 118,7 милиона КМ спољног дуга и 132,7 милиона КМ унутрашњег дуга. С друге стране, по основу сервиса спољног и унутрашњег дуга Републике Српске, у периоду 01.01-31.03.2024. година, на име расхода и издатака, према коначним подацима, плаћено је 234,8 милиона КМ.

Имајући у виду нова задужења и отплате у периоду јануар-март 2024. године, стање укупног дуга на дан 31.03.2024. године, према подацима Министарства финансија Републике Српске износи 6.286,2 милиона КМ. Укупан дуг као проценат БДП-а износи 37,2% БДП. Према коначним подацима на дан 31.03.2024. године, јавни дуг који подлијеже законском ограничењу износи 5.303,1 милиона КМ, тј. 32,1% БДП-а. Наведено говори да укупан и јавни дуг као проценат БДП-а у првом кварталу текуће године наставља тренд смањења започет 2021. године.

Укупан дуг Републике Српске на дан 31.03.2024. године, чине спољни дуг у износу од 3.687,5 милиона КМ и унутрашњи дуг у износу од 2.598,7 милиона КМ.

Према коначним подацима на дан 31.03.2024. године, укупна изложеност Републике Српске по издатим гаранцијама износи 1.256,3 милион КМ, тј. 7,6% БДП-а, док стање дуга по основу кредитних задужења за које је Влада Републике Српске издала гаранције износи 835,1 милион КМ.

1.3. Актуелности економске политике Републике Српске

- **Народна скупштина Републике Српске је у јулу 2024. године усвојила Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за 2023. годину.**

Успоравање привредне активности Републике Српске које је започето током 2022. године усљед вишеструких економских криза, наставило се и у 2023. години, што се одразило на реализацију основних буџетских категорија. Према Консолидованом извјештају о извршењу буџета Републике Српске за 2023. годину, буџетски приходи остварени у висини од 98,8% укупно планираних буџетских прихода на основу Ребаланса буџета за 2023. годину. У поређењу са претходном буџетском годином, наплата буџетских прихода у 2023. години је већа за 13,2%. На основу Консолидованог извјештаја о извршењу Буџета за период 01.01-31.12.2023. године буџетски расходи су остварени у висини од 98,9% укупно планираних расхода на основу Ребаланса буџета за 2023. годину. Ниже остварење расхода у 2023. годину за 44,5 милиона КМ у односу на Ребалансом планиран износ одраз је ниже реализације на већини основних категорија текућих расхода.

Према Консолидованом извјештају о извршењу буџета, консолидовани буџетски дефицит на дан 31.12.2023. године износи 390.886.252,30 КМ што чини 2,49% оствареног БДП-а у 2023. години. Наведено указује да је ниво буџетског дефицита у 2023. години у складу са прописаним фискалним правилима дефинисаним Законом о фискалној одговорности у Републици Српској.

Анализа нето задужења за 2023. годину показује да су примици од задужења мањи за 30,54% у односу на Ребалансом планиран износ, док су издаци за отплату дугова за 0,49% мањи у односу на планиране Ребалансом буџета за 2023. годину. За извјештајни период 01.01-31.12.2023. године, утврђено је да је јавни дуг који подлијеже законском ограничењу као проценат БДП-а у 2023. години износио 33,36%. Наведено потврђује да је ниво јавног дуга Републике Српске у 2023. години у складу са прописаним фискалним правилом дефинисаним Законом о фискалној одговорности у Републици Српској.

- **Влада Републике Српске је усвојила Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2025-2027. година, као основу за припрему и израду оквира буџета за наредне три фискалне године.**

Влада Републике Српске усвојила је Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2025-2027. година, чија израда је прописана Законом о буџетском систему, а служи као основа за припрему и израду буџета. Овај средњорочни плански документ поставља горње границе за припремање годишњег буџета.

Према овом документу, пројекције макроекономских показатеља за Републици Српској показују да се очекује раст привреде у 2024. години. Односно, очекује се да ће реални раст бруто домаћег производа у 2024. години износити 2,3%, док је стопа привредног раста за 2025. годину пројектована на нивоу од 2,7%.

У Документу оквирног буџета приказане су пројекције прихода, расхода и финансирања за период 2025-2027. година за сектор опште владе. Вриједности наведених параметара планирани за наредни трогодишњи период указују на то да је Влада определијелена да консолидује јавне финансије. На крају пројектованог периода, тј. у 2027. години пројектован је буџетски суфицит од 1,4% БДП-а.

У периоду 2025-2027. године, пројектовани јавни дуг Републике Српске који подијеже законском ограничењу као проценат БДП-а износи 33,7%, 31,8% и 29,2% респективно. Очекује се да ће се учешће јавног дуга у БДП-у смањити као последица пада номиналног износа јавног дуга у посматраном периоду, с једне стране, и пројектованог номиналног раста БДП-а Републике Српске, с друге стране.

- **Влада Републике Српске је усвојила Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за први квартал 2024. године.**

Влада Републике Српске у јуну 2024. године усвојила је Консолидовани извјештај о извршењу буџета од 1. јануара до 31. марта 2024. године према коме су приходи и примици остварени у износу од милијарду и 344,1 милиона КМ, што је за 6% мање у односу на буџет.

Буџетски приходи остварени су у износу од 1.144,3 милиона КМ, што је за 2% мање у односу на буџет за прва три мјесеца ове године. Приходи од директних пореза су остварени у износу од 609,3 милиона КМ, што је за 9% више у односу на буџет, индиректни порези у износу од 455,3 милиона КМ, што је за 9% мање у односу на буџет за прва три мјесеца текуће године. Непорески приходи су у првом кварталу износили 79,5 милиона КМ, што је за 21% мање у односу на буџет за прва три мјесеца ове године.

Расходи и издаци планирани буџетом на општем фонду у првом кварталу ове године исказани су у износу од милијарду и 217,2 милиона КМ, што је за 15 одсто мање у односу на буџет. Буџетски расходи и издаци за нефинансијску имовину исказани су у износу од милијарду КМ, што је за 17 одсто мање у односу на буџет за први квартал ове године.

Издаци за отплату дугова износе 205,9 милиона КМ, што је у нивоу са износом планираним буџетом. У првом кварталу ове године задужење је било 130,4 милиона КМ. Из наведених података произлази да је Република Српска у првом кварталу отплатила 76 милиона КМ више него што се задужила.

- **Од другог квартала 2024. године започет је прелазак на нови систем фискализације у складу са новим Законом о фискализацији у Републици Српској.**

У априлу 2024. године у Републици Српској је започет поступак преласка на нови систем фискализације, при чему се исти одвија фазно за двије групе обвезника фискализације. Првој групи обвезника фискализације припадају досадашњи обвезници фискализације, односно они који су и до сада били дужни да региструју сваки појединачни промет робе и услуга посредством фискалних каса. Друга група обвезника фискализације су они који су са раније важећим законом били изузети из фискализације.

Законом о фискализацији у Републици Српској усвојеног 2023. године уводи се низ новина у вези са поступком издавања и садржајем фискалних рачуна, стварају се услови за ефикаснију контролу пореских обвезника и смањење евентуалних покушаја утаје пореза. Такође, нови систем фискализације треба да допринесе сузбијању сиве економије и побољша наплату пореза.

2. ФИСКАЛНА ПРАВИЛА ЗА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

2.1. Појам и значај фискалних правила за јединице локалне самоуправе

Јединице локалне самоуправе имају важну улогу у обезбјеђењу јавних добара и пружања јавних услуга, као и у креирању амбијента за живот грађана на основу законом дефинисаних надлежности. Јавне финансије јединица локалне самоуправе чине у просјеку око 20% укупних јавних финансија Европске уније, односно око 15% укупних јавних финансија у земљама Западног Балкана. Иако чине око петине укупног јавног сектора у европским земљама, живот грађана се одвија управо у јединицама локалне самоуправе, што потврђује значај ЈЛС како за сваког појединца, тако и за државу у цјелини.

Како би се анализирао значај ЈЛС у односу на укупан јавни сектор, у наредној табели приказано је учешће јавних расхода и инвестиција ЈЛС у укупним јавним расходима, односно укупним јавним инвестицијама у земљама региона и у ЕУ.

Табела 4: Расходи и инвестиције ЈЛС, као % укупних расхода/инвестиција и као % БДП-а, у земљама региона и у ЕУ

	Расходи		Инвестиције	
	Расходи ЈЛС, као % укупних јавних расхода	Расходи ЈЛС, као % БДП-а	Инвестиције ЈЛС, као % укупне потрошње ЈЛС	Инвестиције, као % укупних јавних инвестиција
Албанија	11,9	3,8	31	17
Босна и Херцеговина	11,5	4,3	23	28,5
Сјеверна Македонија	14,3	5,4	22,5	28,8
Црна Гора	12,6	5,8	27,2	27,6
Србија	12,5	5,9	16,9	13,4
Хрватска	14,9	7,3	22	31
Словенија	10,1	4,7	36,4	45,4
Аустрија	9,8	5,5	15,1	23,9
ЗАПАДНИ БАЛКАН	14,5	5,3	22,9	24,5
ЕВРОПСКА УНИЈА	21,9	11,3	14,5	43,2

Извор: NALAS - Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe.

Јединице локалне самоуправе⁴ (у даљем тексту: ЈЛС) значајне су за укупне јавне финансије ЕУ и Западног Балкана, што показују следеће чињенице:

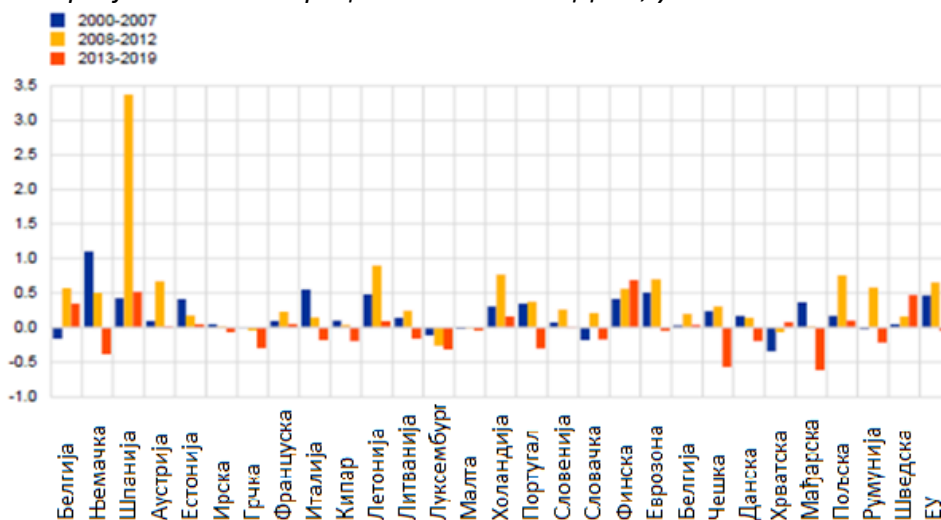
- Расходи ЈЛС ЕУ у просјеку чине око 22% укупне јавне потрошње ЕУ или око 11% БДП-а ЕУ, док је учешће потрошње ЈЛС у земљама Западног Балкана у просјеку око 15%, односно 5% БДП-а Западног Балкана;
- Инвестиције ЈЛС ЕУ чине више од 40% укупних јавних инвестиција ЕУ, односно 15% укупних расхода и издатака ЈЛС ЕУ, што је у висини око 1,5% БДП-а ЕУ. У земљама Западног Балкана, инвестициона потрошња ЈЛС чини у просјеку око 25% укупних јавних инвестиција у земљама Западног Балкана;

⁴ Према ЕСА 2010, локална управа је дефинисана као подсектор опште владе који се састоји од јединица власти које имају надлежности у локалној сфери државне управе. Уопштено, под јединицама локалне самоуправе најчешће се подразумевају градови и општине, као један од нивоа територијалне организације.

- ЈЛС су међу главним послодавцима у великом броју европских земаља. Расходи за плате ЈЛС чине трећину укупних расхода јавног сектора ЕУ.

Поред наведених показатеља који потврђују важност јавних финансија ЈЛС у погледу учешћа њихове јавне потрошње, инвестиција и запослености у укупној државној потрошњи, ЈЛС утичу и на основне фискалне индикаторе, односно на јавни дуг и буџетски резултат за ниво укупне државе. На наредна два графика приказано је кретање просјечног нивоа дуга и дефицита ЈЛС (као % БДП) по земљама Европске уније, у циљу оцјене утицаја фискалних индикатора ЈЛС на укупне фискалне индикаторе за ниво опште владе.

Графикон 6: Просјечан ниво дефицита ЈЛС као % БДП-а, у земљама ЕУ



Извор: Европски систем централних банака.

На основу претходног графика може се уочити у којој мјери су укупне јавне финансије земаља ЕУ изложене фискалним ризицима ЈЛС у погледу висине дефицита. У периоду прије глобалне финансијске кризе, од 2000. до 2007. године, ЈЛС већине земаља су оствариле просјечне дефиците до 1% БДП-а или у неколико случајева мање суфиците (око 0,5% БДП-а). Просјечан дефицит ЈЛС ЕУ износио је око 0,4% БДП-а, док је просјечан буџетски дефицит на нивоу сектора опште владе ЕУ износио 2% БДП-а.⁵ У наведеном периоду, Њемачка је имала највећи просјечан дефицит у висини око 1,1% БДП-а.

У вријеме глобалне финансијске кризе, тј. у периоду 2008-2012. године, дошло је до погоршања фискалног резултата ЈЛС у виду повећања просјечног дефицита ЈЛС у 70% земаља чланица ЕУ, односно до смањења суфицита. Највеће повећање просјечног нивоа дефицита у периоду кризе у односу на предкризни период забиљежено је у Шпанији, при чему је просјечан дефицит ЈЛС у кризном периоду износио 3,4% БДП-а. У периоду глобалне финансијске кризе просјечан ниво дефицита за ЈЛС у ЕУ је износио 0,6% БДП-а, док је укупан буџетски дефицит за сектор опште владе ЕУ износи у просјеку 4,4% БДП-а ЕУ.

На основу података о нивоу дефицита за ЈЛС у просјеку за ниво ЕУ, могло би се закључити да глобална финансијска криза није имала снажан ефекат на финансије ЈЛС ЕУ.

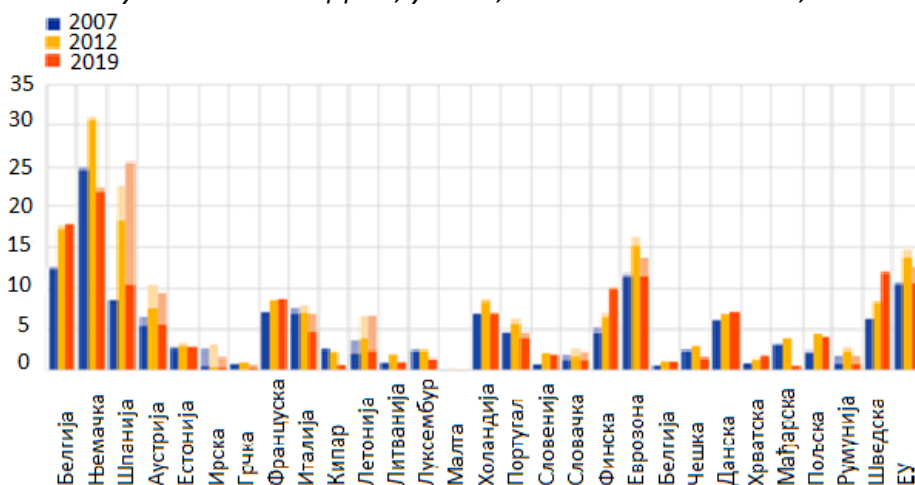
⁵ Извор: Еуростат. (2024).

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1__custom_13223594/default/table?lang=en

Наведено се дијелом може објаснити чињеницом да је током глобалне финансијске кризе 2008-2012. године фискалну подршку проводила централна влада, тако да су јавне финансије ЈЛС у мањој мјери проводиле мјере подршке. У вријеме глобалне финансијске кризе, ЈЛС ЕУ суочавале су се са индиректним трошковима, у виду повећања издатака за социјалну заштиту, те је наплата пореских прихода била нижа усљед пада привредне активности. Поред наведеног, у земљама гдје су фискална правила за ЈЛС била на снази и прије глобалне финансијске кризе, јавне финансије тих ЈЛС су морале бити у складу са фискалним правилима за локални ниво владе. Постојање фискалних правила за наведене ЈЛС је значајним дијелом допринијело да исте ЈЛС држе под контролом ниво дефицита и у кризном периоду. Након окончања глобалне финансијске кризе, фискална правила ЈЛС која су била претходно утврђена, додатно су ојачана. Такође, земље чланице ЕУ које нису имале дефинисана фискална правила за локални ниво владе прије избијања глобалне финансијске кризе, по окончању кризе, иста су увела у своја национална законодавства, уз заједничка фискална правила ЕУ за општу владу.

Период након глобалне финансијске кризе, од 2013. до 2019. године, карактерише провођење мјера штедње и имплементације нових фискалних правила од стране Европске комисије у циљу смањења дефицита сектора опште владе. У поређењу са периодом прије глобалне финансијске кризе, дефицит ЈЛС је смањен у готово свим државама чланицама ЕУ (осим у Финској и Шведској). Сходно наведеном, мјере штедње и уведена фискална правила довела су буџетски резултат у подручје незнатног суфицита (0,1% БДП-а). Анализа кретања дефицита ЈЛС у периоду након глобалне финансијске кризе показује да је присутан општи тренд кретања ка већој фискалној стабилности у ЈЛС, са оствареним суфицитима или релативно ниским буџетским дефицитима. Наведени тренд фискалне стабилизације прекинут је избијањем корона кризе 2020. године, која је, за разлику од глобалне финансијске кризе из 2008. године у значајној мјери погодила јавне финансије ЈЛС. На наредном графикону приказан је просјечан ниво дуга ЈЛС земаља чланица ЕУ.

Графикон 7: Ниво дуга ЈЛС као % БДП-а, у 2007, 2012. и 2019. години, по земљама ЕУ



Извор: Европски систем централних банака.

Анализа података приказаних на претходном графикону показује да су нивои дуга ЈЛС прилично неуредначени међу земљама ЕУ. Ниво дуга ЈЛС ЕУ се креће у распону од 0% БДП-

а на Малти до нешто изнад 30% БДП-а за ЈЛС Њемачке у 2012. године. Просјечан дуг ЕУ кретао се између 11% и 16% БДП-а у све три посматране године. У само три земље (у Белгији, Њемачкој и Шпанији) ниво дуга је био већи од просјека ЕУ. Величина дуга ЈЛС између осталог одражава ниво величине локалне владе и њених надлежности. Разлог ниског нивоа дуга ЈЛС на Малти управо је одраз чињенице да су надлежности и одговорности ЈЛС на Малти значајно мање од осталих земаља ЕУ. Заједничко за све земље у Источној Европи је да имају нижи однос дуга ЈЛС према БДП-у. Такође, дуг ЈЛС у релативно мање развијеним земљама ЕУ је нижи од просјека ЕУ, што је дијелом одраз недовољно развијених финансијских тржишта у тим државама, строжијих правила и процедура задужења, ограничене улоге ЈЛС у доношењу одлука о задуживању и капиталним улагањима, већа доступност трансфера од централног нивоа владе и сл.

Претходно анализирани подаци о висини потрошње и инвестиција на нивоу ЈЛС, као и висине основних фискалних индикатора ЈЛС у односу на укупан сектор опште владе, потврђују значај праћења јавних финансија јединица локалне самоуправе. Значај управљања и праћења јавних финансија ЈЛС све више добија на значају са вишим нивоом децентрализације⁶. Ниво фискалне децентрализације је већи у ЕУ, односно надлежности ЈЛС у земљама чланицама ЕУ су бројније него што је случај у земљама Западног Балкана.

Како су јединице локалне самоуправе стицале већу фискалну аутономију, већу одговорност за потрошњу и капацитет за задуживање, фискално понашање јединица локалне самоуправе постало је од већег значаја за цјелокупну националну економију. Када јединице локалне самоуправе воде неодрживу фискалну политику, то може угрозити пружање услуга које су у њиховим надлежностима, може нарушити стабилност буџетског система, међународну кредитну способност земље и укупну макроекономску стабилност.

Финансијски ресурси којима располажу ЈЛС, одлика су територијалног уређења земље, нивоа централизације и законом додијелиених надлежности. Будући да јединице локалне самоуправе чине дио укупних јавних финансија, оне имају важну улогу у одржавању фискалне стабилности и одговорности државе у цјелини. Једна од претпоставки за ефикасно обављање послова локалне самоуправе у оквиру њихових надлежности је располагање адекватним нивоом ресурса, односно прихода, те ефикасност кориштења расположивих ресурса, односно ефикасно управљање расходима. Управљање расходима ЈЛС треба осигурати ефикасну употребу јавних средстава, фискалну дисциплину и имплементацију стратешких приоритета.

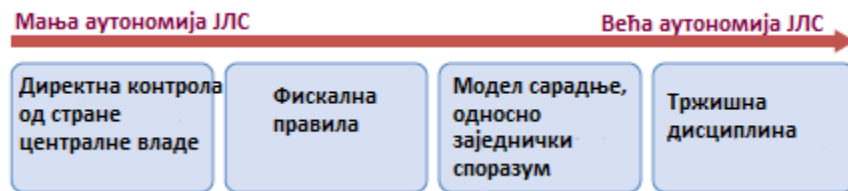
Да би ограничиле фискални ризик који произилази из јавних финансија ЈЛС, земље прибјегавају различитим институционалним инструментима и механизмима који ограничавају дискреционо право локалног нивоа власти. Таквим механизмима се настоји успоставити фискална дисциплина и осигурати да су фискалне политике различитих нивоа власти међусобно конзистентне.

Финансије ЈЛС могу бити ограничене, односно контролисане на неколико различитих начина, што је приказано на наредном дијаграму. Фискална правила су један од

⁶ Уопштено, под децентрализацијом се подразумијева преношење надлежности и одговорности за обављање јавних функција са централног нивоа на ниже нивое власти, при чему се може говорити о политичкој, институционалној и фискалној децентрализацији.

институционалних механизма за контролу јавних финансија ЈЛС која обезбјеђују фискалну дисциплину и фискалну одговорност.

Дијаграм 1: Облици контроле јавних финансија јединица локалне самоуправе



Извор: Међународни монетарни фонд.

Претходни дијаграм са облицима контроле јавних финансија ЈЛС приказује да су фискална правила средњи облик ограничења, односно механизма за постизање фискалне дисциплине и одговорности. Тачније, фискалним правилима као механизмом контроле ЈЛС се успоставља ограничење за ЈЛС уз задржавање одређеног нивоа њихове аутономије.

Фискална правила су дефинисана као фиксна нумеричка ограничења, у виду горње границе за фискалне варијабле (дефицит, дуг, расходе, приходе) најчешће утврђене у законодавству и које су обавезујуће за најмање три године. Односно, фискална правила ЈЛС су уставна, законодавна, регулаторна или друга административна правила, која директно или индиректно ограничавају финансијски маневарски простор нижих нивоа власти. Таква правила могу бити наметнута нижим нивоима власти од стране вишег нивоа или их владе нижег нивоа власти могу саме усвојити у случају да им устав даје аутономију у тој области.

Фискална правила за ЈЛС нису тако наредбодавна као директне контроле, али су наметљивија од тржишних механизма. Модел тржишне дисциплине је карактеристичан за развијене земље, са отвореним и слободним тржиштем капитала (Канада, САД, Швајцарска) у којима централна власт не утврђује ограничења за задужење, већ ЈЛС могу самостално да донесу одлуку о задужењу или да самостално уведу фискална правила. Модел сарадње подразумијева да се ограничење задужења успоставља преговарањем централног нивоа власти и ЈЛС. Директна контрола ЈЛС од стране централне владе, својствена је мање развијеним земљама (Литванија, Летонија) при чему централна власт дефинише годишњи лимит за задужење ЈЛС, забрањује задуживање у иностранству, прописује обавезно одобрење задуживања и сл. Бројна литература са студијама случаја идентификовала је фискална правила као добар компромис међу доступним институционалним механизмима за обезбјеђење фискалне дисциплине на локалном нивоу власти. Фискална правила могу бити прихватљивија за ЈЛС од административних контрола које намеће централна влада.

Док је евидентан раст захтијева за бројем услуга које пружају ЈЛС, а самим тим и раст потрошње локалне владе, фискална правила могу објезбиједити да се расположиви ресурси ЈЛС ефикасно и одговорно користе. Фискална правила за ЈЛС обезбјеђују постизање веће ефикасности јавних финансија ЈЛС уз испуњавање циљева дугорочно одрживих финансија цјелокупног буџетског система, обезбјеђујући простор за ублажавање шокова.

Како би се обезбиједила стабилност и одрживост јавних финансија ЈЛС на дужи рок, потребно је имати функционалан систем фискалних правила. Уколико су добро дефинисана

и ефикасно провођена, фискална правила за ЈЛС доприносе вјеродостојности фискалне политике, фискалној дисциплини, одрживости јавних финансија и међугенерациској праведности.

Анализе искустава у примјени фискалних правила на нивоу државе показују да су иста значајна за очување фискалне стабилности. Исти закључак се добија и анализом ефеката примјене фискалних правила на локалном нивоу власти, будући да су јединице локалне самоуправе значајан дио цијелокупног буџетског система. У контексту децентрализације, гдје одлуке доносе и локални нивои власти, ЈЛС могу утицати на укупну макроекономску стабилност. Стога, фискална правила за локални ниво се користе као средство за осигурање координације нивоа дефицита и дуга за цијелокупан буџетски систем државе.

Фискална правила, упркос њиховој разноликости, дијеле заједнички циљ, а то је обезбјеђење фискалне стабилности и дугорочне фискалне одрживости. Када се говори о фискалној стабилности и одрживости ЈЛС, у центру пажње је ограничење задуживања, те ограничење склоности дефициту ЈЛС.

Осигурање фискалне дисциплине на локалном нивоу представља посебан изазов, имајући у виду проблем „пристрасности дефициту“, односно „склоности дефициту“ ЈЛС. Проблем пристрасности дефициту се манифестује у склоности локалних нивоа власти да прекомјерно троше, премало опорезују или да се прекомјерно задужују. Постоји више разлога за пристрасност дефициту, а многи од њих су политички фактори, као на примјер брига политичара око реизбора. Близина избора би могла да подстакне политичаре на челу локалне владе да воде фискалну експанзију како би повећали вјероватноћу да буду поново изабрани и да оставе терет дуга сљедећој изабраној влади. С обзиром на наведено, политичка воља је важна не само за утврђивање, него и за спровођење фискалних правила за ЈЛС.

Пристрасност дефициту се може материјализовати на свим нивоима власти, али ризик је повећан на нижим нивоима власти. У литератури о фискалној децентрализацији, као главне разлоге склоности ЈЛС дефициту наводе се меко буџетско ограничење ЈЛС и постојање тзв. заједничких проблема (енгл. *common pool problem*), односно стварање екстерналија осталим нивоима власти.

Меко буџетско ограничење подразумијева да не постоји *ex ante* фиксни оквир средстава у оквиру којег они морају да послују и извршавају своје надлежности. На примјер, могу очекивати да ће од централне владе добити трансфере којим ће надомјестити недостајућа финансијска средства; могу имати приступ кредитима домаћег банкарског система и тако задужењем финансирати дефицит или могу одложити плаћање добављачима и акумулирати неизмирене обавезе. Да би се ублажио ризик од прекомјерних дефицита који су посљедица меких буџетских ограничења, фискална правила за ЈЛС се могу користити као вид ограничења дискреционог права локалног нивоа власти и њихове склоности дефициту.

Локални нивои власти могу негативно утицати на фискалну позицију опште владе због вертикалних и хоризонталних екстерналија. „Вертикалне екстерналије“ се остварују када се фискални проблеми у ЈЛС пренесу на централну или општу владу и тако повећају трошкове везане за финансирање помоћи ЈЛС са финансијским потешкоћама или веће премије за ризик државних обвезница. „Хоризонталне екстерналије“ описују ситуацију у којој радње

појединачне ЈЛС директно или индиректно утичу на друге ЈЛС. На примјер, подршка коју централна влада пружа ЈЛС која је у фискалној кризи, може негативно утицати на друге ЈЛС кроз повећање пореског оптерећења у свим ЈЛС или повећање трансфера ЈЛС у кризи што смањује износ трансфера који остале ЈЛС добијају од централне владе.

Осим спрјечавања пристрасности дефициту, сврха фискалних правила за ЈЛС је побољшање координације између различитих нивоа власти. Фискална правила се могу користити као средство за усклађивање фискалних циљева ЈЛС са циљевима централног нивоа власти. Без утврђених фискалних правила, политике локалне и централне владе не морају нужно бити потпуно усклађене, чак и када су локалне власти фискално одговорне. На примјер, током глобалне финансијске кризе из 2008. године, бројне земље су користиле комбинацију фискалног подстицаја на централном нивоу и смањења потрошње на локалном нивоу власти.

Одлуке ЈЛС о њиховим расходима и задужењем улазе у калкулацију фискалних индикатора опште владе, те директно утичу на консолидовани буџетски резултат и ниво јавног дуга. Стога, уколико одлуке о дугу или потрошњи ЈЛС нису правилно регулисане, могу угрозити националну фискалну одрживост.

Неспорно је да треба дозволити да се ЈЛС у извијесној мјери задужују, прије свега у случају финансирања капиталних инвестиција. Међутим, неопходно је обезбиједити одређена ограничења задужења ЈЛС, прије свега ради промовисања међугенерациске праведности, тј. онемогућавања ситуације у којој ће садашња генерација уживати све или већину користи, а будуће генерације све или већину трошкова у вези са јавним услугама, као и ради очувања фискалне одрживости.

Поред ризика који произилазе из склоности ЈЛС дефициту, прекомјерно задужење ЈЛС извор је одређених ризика. Дуг ствара екстерналије на свим нивоима власти. Повећање дуга неког дијела владе може повећати дуг опште владе и тако утицати на буџетски биланс и каматне стопе на јавни дуг. Лоше стање јавних финансија ЈЛС може пореметити финансијска тржишта. Финансијски проблеми једне, чак и релативно мање ЈЛС могу имати значајне ефекте на тржишта муниципалних обвезница и тако довести до пораста премије ризика за све ЈЛС, па чак и за централну владу. ЈЛС често у свом власништву посједују локална јавна предузећа чији дуг није евидентиран у индикаторима подсектора локалне владе. Ако се ова предузећа суоче са финансијским потешкоћама, од ЈЛС ће се очекивати да их помажу, што ће утицати на фискалну позицију дате ЈЛС. Централне владе се обично сматрају одговорним за дуг ЈЛС, прије свега због издавања гаранција за задужење ЈЛС у финансијским потешкоћама. Због наведених ризика који су везани за задуживање ЈЛС, јасан је значај ограничења дуга ЈЛС помоћу фискалних правила.

Док су фискална правила за ниво опште владе у Европској унији и земљама Западног Балкана прилично усклађена и дијелом слично дефинисана⁷, фискална правила за ЈЛС су прилично разнолика. У наставку су приказане бројне опције у погледу дефинисања и обухвата фискалних правила за ЈЛС, по основним врстама фискалних правила за ЈЛС.

⁷ За више детаља о фискалним правилима у Европској унији и земљама Западног Балкана утврђеним за ниво опште владе, погледати: *Фискални савјет Републике Српске (2024). Макроекономска и фискална кретања и анализе, 3. број и 4. број.*

2.2. Врсте фискалних правила за ЈЛС

Разликује се неколико врста фискалних правила како за државни ниво власти, тако и за локални ниво власти, а зависно од тога на који се фискални индикатор односе (дуг, буџетски резултат, расходе, приходе и сл).

Фискална правила којима се утврђује ограничење задужења су најчешћа врста фискалних правила за локални ниво власти, након чега слиједи фискално правило о буџетском дефициту. Фискално правило које се односи на ограничење расхода је у мањој мјери у употреби, при чему се исто не дефинише уопштено, него ограничава одређену врсту расхода (нпр. расходи за плате). Фискално правило у погледу уравнотеженог буџетског биланса (златно правило) најчешће се односи на текући буџетски биланс, док је дефицит дозвољен до одређеног нивоа у односу на приходе искључиво за капиталне инвестиције. Фискална правила којима се утврђује ограничење задуживања за ЈЛС састоје се углавном од обавезе за тражење одобрења за задужење од централне владе, ограничавања задуживања само у инвестиционе сврхе, те постављања максималног нивоа дуга и сервисирања дуга ЈЛС.

Правило буџетског биланса за ЈЛС

Правило уравнотеженог буџетског биланса се може примјењивати на појединачне ЈЛС или на збир свих ЈЛС. Уколико је фискално правило уравнотеженог буџетског биланса дефинисано збирно за све ЈЛС, тада је тешко дистрибуисати циљ буџетског биланса по градовима/општинама. У пракси је више заступљено правило буџетског биланса дефинисано појединачно за ЈЛС.

Правило буџетског биланса се може примјенити на различито дефинисан обухват буџетског резултата, односно могу се примјенити само на текући буџет (често се назива „златно правило“) или на текући и капитални буџет збирно. У случају тзв. „златног правила“, текући биланс треба бити уравнотежен док је дозвољено да капитални биланс буде у дефициту само за финансирање јавних инвестиција. Уколико правило буџетског биланса обухвата и текуће и капиталне рачуне, тиме је омогућено да се дефицит на једном рачуну компензује суфицитом на другом. Односно, јавне инвестиције могу бити финансиране са дефицитом на капиталном рачуну, уз услов да текући рачун оствари еквивалентан суфицит, што је у примјени у Луксембургу. Неке земље захтијевају да текући и капитални рачуни буду агрегатно уравнотежени, а да при томе текући рачун није у дефициту. Односно, дефицит на капиталном рачуну се може финансирати суфицитом на текућем рачуну, али не важи и обрнуто. Најстрожије правило о буџетском билансу покрива текући, капитални буџет, али и ванбуџетске позиције.

Правило буџетског биланса се може односити на различите фазе буџетског процеса. Једно од правила буџетског биланса које има најмању јачину подразумијева да поднесени буџет буде уравнотежен, дозвољавајући скупштини општине/града да усвоји буџет у дефициту, што није заступљено у европској пракси. Поједине земље захтијевају да одобрени, усвојени буџет буде уравнотежен, а прихватају одступања у оствареним, реализованим буџетима.

Док већина земаља захтијева да остварени буџети буду уравнотежени, евидентне су разлике по третману оствареног дефицита. Поједине земље захтијевају од ЈЛС да предузму

корективне мјере како би избјегле дефиците у наредном периоду, док се у већем броју земаља захтјева од ЈЛС да надокнаде остварене дефиците еквивалентним суфицитом у наредним годинама. У Пољској, на примјер, буџет ЈЛС мора бити уравнотежен и приликом подношења, као и усвојени и реализовани буџет. Међутим, предвиђају се и одређене флексибилности у погледу извршеног буџета у случају текућих расхода који се финансирају из фондова ЕУ. У Холандији, остварени буџетски дефицит ЈЛС мора бити надокнађен у року од четири године.

Постоје разлике у дефинисању правила буџетског биланса у погледу тога да ли се исти односи на текућу буџетску равнотежу или структурну. Коришћење структурног буџетског биланса помаже у ублажавању ефеката процикличних трошкова ЈЛС. Међутим, израчунавање потенцијалног БДП-а потребног за калкулацију структурног буџетског биланса ЈЛС може бити сложено и непоуздано. Неке земље користе исти потенцијални БДП за ЈЛС као и за централну владу, при чему се претпоставља да нема великих асиметричних шокова међу ЈЛС. Дефиниције онога што се сматра структурно уравнотеженим буџетом такође се разликују међу земљама, а понекад и између различитих нивоа власти унутар земље. На примјер, у Аустрији се захтијева да државни буџет буде структурно уравнотежен, при чему је прописан и механизам који правило структурног биланса алоцира на различите нивое власти.

Евидентне су разлике фискалних правила о буџетском билансу за ЈЛС у погледу тога да ли се односи на годишњи буџет или је правило буџетског биланса вишегодишње. Годишња правила су строжија од вишегодишњих правила. Већина земаља фискалним правилом обухвата годишњи буџетски биланс ЈЛС. Међутим, у појединим земљама у примјени је и правило вишегодишњег буџетског биланса. На примјер, општине у Холандији по закону обавезне да утврде уравнотежене буџете, не само за једну буџетску годину, већ за најмање три наредне буџетске године.

Разлика у дефинисању фискалног правила о буџетском билансу за ЈЛС је присутна и у начину обрачуна буџетског резултата, зависно на којој се основи рачуна - обрачунској или готовинској. Правила која се односе на буџетски биланс по готовинском принципу су строжија него по обрачунској основи. Најстрожија комбинација је правило дефинисано тако да годишњи буџет ЈЛС обрачунат у готовини буде уравнотежен, што је случај у Литванији, Луксембургу и Пољској. У погледу снаге фискалног правила, најслабије правило је комбинација вишегодишњег обрачунског буџетског биланса. Такво фискално правило је у примјени за ЈЛС у Финској, а подрзумијева са буџети ЈЛС морају бити уравнотежени у обрачунском смислу током четворогодишњег периода.

Фискална правила о дугу за ЈЛС

Имајући у виду изражене трендове децентрализације и чињеницу да су европске ЈЛС у просјеку задужене за финансирање око две трећине укупних јавних инфраструктурних инвестиција, јасно је зашто је дошло до пораста значаја задуживања ЈЛС за њихово финансирање. Према теорији и пракси управљања јавним финансијама ЈЛС истиче се чињеница да су задужења најважнији извор финансирања капиталних инвестиција свих нивоа власти, па тако и ЈЛС. Наведено је посебно значајно у транзиционим привредама које имају велике потребе за улагање у инфраструктуру, а имају релативно низак фискални капацитет, односно ниску основицу за наплату властитих текућих, пореских прихода. С

обзиром на наведено, евидентни су одређени позитивни аспекти повезани са задуживањем ЈЛС, који се односе прије свега на пружање могућности да се прибаве додатни извори финансирања за јавне инвестиције, те на промовисање међугенерациске једнакости.

У правилу, тешко је финансирати велике, капиталне инвестиције искључиво из текућих пореских прихода, те је готово општеприхваћено становиште да се капиталне инвестиције финансирају из средстава прибављених задужењем. Међутим, прекомјерно задужење ЈЛС може угрозити фискалну одрживост и макроекономску стабилност због моралног хазарда и меких буџетских ограничења, чинећи контролу задуживања ЈЛС оправданом и уобичајеном. Док поједине земље забрањују задуживање ЈЛС, друге земље то дозвољавају јер вјерују да ефикасност и капитална корист од задуживања надмашују повезане ризике. Недостатак институционалних капацитета и историја неизмирења обавеза ЈЛС у појединим децентрализованим системима, дају разлоге централним владама да регулишу аутономију ЈЛС увођењем контроле задуживања.

Локални нивои власти имају мање подстицаја него централне владе да се баве макроекономским утицајем својих активности и политика. Локална влада није забринута за националну фискалну одрживост као што је случај са централном владом. Док добро осмишљени системи фискалне децентрализације, посебно на страни аутономије локалних прихода, могу побољшати или барем не наштетити фискалној одрживости, децентрализација може представљати значајан извор ризика за фискалну одрживост. С обзиром на наведено, потребан је дисциплинован процес задуживања на нивоу локалне владе. Спрјечавање прекомјерног задужења ЈЛС се може постићи увођењем фискалних ограничења у виду фискалних правила за ниво дуга.

Ограничења задуживања ЈЛС могу се односити на ограничење задуживања за финансирање текућих расхода, задуживања за финансирање капиталних издатака или на укупно задужење ЈЛС. Ограничења задуживања ЈЛС су веома честа. У само неколико европских земаља нису утврђена (у Аустрији, Белгији, Њемачкој, Швајцарској, Финској).

Најстрожији тип ограничења задужења ЈЛС подразумијева задужење ЈЛС уз одобрење од стране централне владе. Тако, на примјер, јединице локалне самоуправе у Мађарској да би добиле одобрење Владе за задужење, морају доказати да су анализирале све друге могуће изворе финансирања (као што је повећање наплате пореза у њиховој надлежности, боља наплата пореза на имовину или властите комуналне накнаде).

Веома често је заступљено ограничење задужења у виду одобрења задужења за специфичне сврхе, као што је за финансирање јавних инвестиција. У појединим земљама, задуживање ЈЛС у иностранству или у иностранј валути је забрањено.

Поједине земље постављају различите границе дуга у зависности од финансијске снаге ЈЛС. На примјер, централне владе могу процјењивати ниво дуга ЈЛС и класификовати ЈЛС у групу са одрживим нивоом задужења, у групу ЈЛС са нивоом дуга за праћење или у групу ЈЛС са високим нивоом дуга. ЈЛС на одрживом нивоу дуга могу да се задуже до 15% властитих ненамјенских прихода, ЈЛС са нивоом посматрања могу се задужити до 5% властитих ненамјенских прихода, а ЈЛС са високим нивоом дуга се не смију додатно задуживати.

Већина европских земаља са утврђеним фискалним правилима о дугу ЈЛС има дефинисано *ограничење у виду нивоа или стопе раста дуга или отплате дуга.* Рацио дуга

који је предмет ограничења разликује се од земље до земље, а ни дефиниције дуга нису хомогене. Разлика у дефинисању дуга постоји на примјер у погледу тога да ли дуг који је предмет ограничења укључује или не укључује дугове локалних јавних предузећа.

Дефинисање правила о дугу ЈЛС у виду ограничења дуга доспјелог на плаћање у односу на приходе ЈЛС може имати ризик да ЈЛС продуже период отплате новог задужења како би испоштовале ограничења у виду висине отплате дуга. У случају да је ограничење дефинисано за ниво отплате дуга ЈЛС, присутан је ризик од прекомјерног задужења ЈЛС, односно ризик високог нивоа задужености ЈЛС, Наведено може угрозити фискалну стабилност и одрживост ЈЛС, а самим тим и цјелокупног буџетског система.

Горња граница дуга одређује се или као удио у буџетској потрошњи или као удио у приходима ЈЛС. На примјер, у Холандији просјечан краткорочни дуг ЈЛС не може да пређе 8,5% буџетске потрошње, а дугорочни дуг 20% буџетске потрошње ЈЛС. У Португалу, стање дуга не може премашити 150% просјечних текућих прихода из претходне три године.

Може се говорити о двије врсте ограничења задужења ЈЛС: лимит на ниво укупно неизмиреног дуга и лимит на максималан износ годишње отплате дуга. Поједине земље сваке године одређују износ новог задужења који је дозвољен у наредном периоду, односно у наредној буџетској години. Поред ограничења нивоа задужења, у пракси се често користе и лимити за отплату дуга ЈЛС, који се најчешће одређују у односу на ниво властитих прихода ЈЛС.

Ограничења дуга могу бити постављена збирно за све ЈЛС или за сваку ЈЛС појединачно. У Летонији, централна влада годишње утврђује максималне износе дуга и гаранција за све ЈЛС збирно. У Литванији, ограничења дуга се дефинишу за сваку ЈЛС појединачно, односно централни ниво власти утврђује годишње лимите задуживања ЈЛС као удио у пројектованим приходима те ЈЛС.

Фискална правила о расходима за ЈЛС

Правила расхода за ЈЛС су ограничења која се односе или на ниво или на стопу раста расхода ЈЛС. Фискална правила за расходе се разликују зависно од тога који расходи су обухваћени правилом. Сходно наведеном, разликују се ограничења за укупне расходе, ограничења за оперативне расходе или на одређене буџетске расходе (најчешће расходе за плате).

Ограничења расхода се најчешће примјењују на ЈЛС појединачно, а некад се примјењују на све ЈЛС збирно. Уколико се ограничење расхода примјењује на све ЈЛС заједно, потребни су преговори о алокацији укупног лимита расхода између појединачних ЈЛС. У Данској, на примјер, централна влада поставља циљеве за расходе за све ЈЛС на збирном нивоу, а ЈЛС тада треба да разговарају о алокацији горњих лимита међу њима, при чему удружење јединица локалне самоуправе игра главну улогу у тим преговорима.

У појединим земљама ограничења расхода могу поставити саме ЈЛС или су иста наметнута од стране централне владе. На примјер, у Аустрији је прописано да ограничења расхода могу да намећу само државе. У Летонији, јединице локалне самоуправе самостално припремају, одобравају и извршавају своје буџете. Стога, ограничења расхода не могу бити наметнута од стране централне владе Летоније, али неке јединице локалне самоуправе су добровољно поставиле границе расхода.

Иако је ријетко заступљено у пракси, правила о расходима могу дефинисати минималне трошкове, а не горње границе. На примјер, може се дефинисати минимална обавезна потрошња за здравство или образовање, у односу на остварене приходе ЈЛС. Наведени захтјев може смањити флексибилност буџета ЈЛС.

Иако нису тако уобичајена као правила буџетског биланса, правила о расходима су постала широко распрострањена међу државама чланицама ЕУ. Увођење наднационалног правила о расходима за општу владу ЕУ 2012. године је било један од покретача за увођење националних правила о расходима, као и правила о расходима за ЈЛС. У поређењу са другим правилима, сматра се да правила о расходима промовишу бољу равнотежу између буџетске дисциплине и циљева макроекономске стабилизације. Они могу бити транспарентнији и лакши за праћење, пошто се агрегат расхода може лакше разумјети него на примјер структурни биланс. Сходно наведеном, правила о расходима су препозната као ефикасан механизам за управљање буџетским агрегатима ЈЛС.

Без обзира на врсту фискалног правила, приликом обликовања фискалних правила за ЈЛС неопходно је, као и за фискална правила за општу владу, водити рачуна да дата фискална правила испуњавају одређене критеријуме квалитета, као што су: једноставност, одрживост, стабилизација, оперативне смјернице, стабилност и отпорност, те једноставна могућност мониторинга⁸. Неки од наведених критеријума су посебно значајни за фискална правила за ЈЛС, прије свега због потребе да се постигне једноставност, лакоћа праћења и отпорност утврђених фискалних правила.

2.3. Анализа примјене фискалних правила за ЈЛС

Фискална правила за ЈЛС утврђена су у великом броју земаља широм свијета. Скоро све развијене земље и многе земље у развоју намећу нумеричка ограничења на одређене агрегате локалних буџета, као што су буџетски биланс или дуг. Према истраживању Организације за економску сарадњу и развој (OECD), од укупно 101 анализиране земље, у 90 земаља се примјењује бар једно фискално правило за ЈЛС. Истраживање OECD-а је показало да су примјени укупно 129 фискалних правила за локални ниво власти.

2.3.1. Фискална правила за ЈЛС у Европској унији

Фискална правила су у средишту европске дебате о јачању фискалних оквира како на локалном, националном, тако и на наднационалном нивоу. Фискална правила ЈЛС у Европској унији су посебно добила на значају у посљедње двије деценије, када су бројне европске земље увеле фискална правила у циљу јачања фискалне дисциплине на свим нивоима власти.

Земље чланице ЕУ које су међу првима утврдиле фискална правила за локални ниво власти су Француска (1983), Кипар (1986), Луксембург (1989), Њемачка (1990), Шведска (2000), Словачка (2002), Ирска (2004), те Румунија (2007). Увођење фискалних правила је интензивирано нарочито након глобалне финансијске кризе 2008. године и дужничке кризе из 2011. године. Тај период је био обиљежен узастопним реформама у оквиру фискалног

⁸ За више детаља о карактеристикама добрих фискалних правила погледати: *Фискални савјет Републике Српске (2024). Макроекономска и фискална кретања и анализе, 3. број.*

управљања ЕУ, са посебним нагласком на јачању наднационалних фискалних правила и њиховом уграђивању у национално законодавство.

У већини случајева, фискална правила за ЈЛС у земљама ЕУ су наметнута од стране централне владе, те су иста усвојена заједно са фискалним правилима за општу владу. На наредном графикону дат је упоредни приказ година када су уведена прва фискална правила за општу владу и прва правила за ЈЛС, по земљама еврозоне.

Графикон 8: Година увођења националних фискалних правила и фискалних правила за ЈЛС



Извор: Европска комисија.

Анализа претходног графикана показује да је одређени број европских земаља значајно предњачио у увођењу фискалних правила за ЈЛС (Француска, Литванија, Летонија). Међутим, евидентно је да је највећи број земаља еврозоне истовремено увео национална фискална правила и фискална правила за ЈЛС (Грчка, Бугарска, Португал, Њемачка, Румунија, Данска, Финска, Аустрија, Холандија).

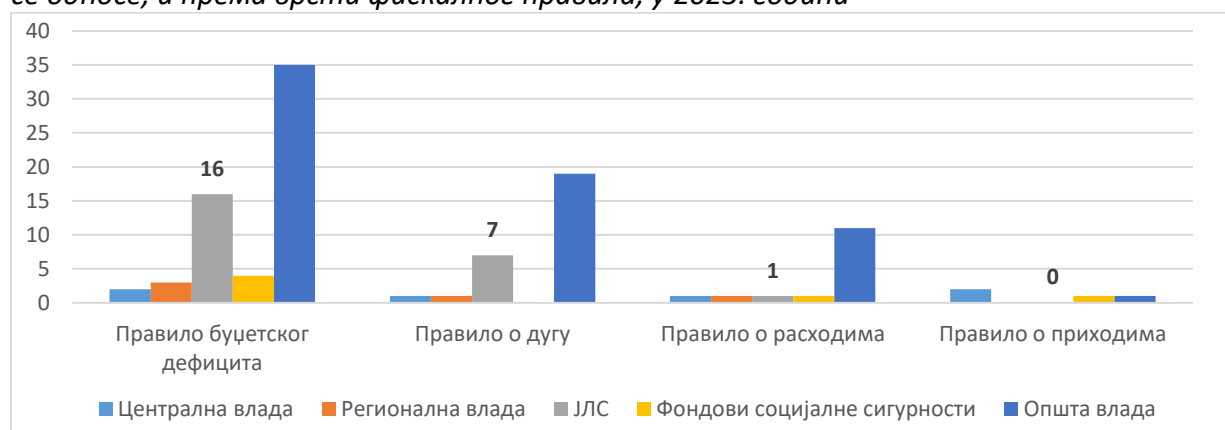
Број фискалних правила за ЈЛС у земљама ЕУ временом се повећавао. Тако је број фискалних правила за ЈЛС земаља ЕУ порастао са 6 правила у 1995. години на 25 у 2023. години. Док се број правила буџетског биланса у наведеном периоду више него утростручио, број правила о дугу је четири пута увећан. Наведено је прије свега одраз значаја ограничења задужења ЈЛС ради очувања фискалне стабилности након дужничке кризе еврозоне 2011. и 2012. године. Иако се број правила о расходима на локалном нивоу такође повећао, исти се у значајно мањој мјери користе. Фискална правила о буџетским приходима нису у примјени у земљама ЕУ.

У Европској унији, утврђена су основна фискална правила за сектор опште владе којима се ограничава укупан јавни дуг (60% БДП-а) и укупни буџетски дефицит (3% БДП-а). Приликом формулисања наведених основних фискалних правила, постављало се питање да ли лимите треба подијелити између различитих нивоа власти. Међутим, у већини земаља ЕУ претпоставља се да је централна влада одговорна за поштовање укупних лимита, односно наведених ограничења буџетског дефицита и јавног дуга. У Белгији је само

централна влада одговорна за поштовање фискалних правила Европске уније, али се обавеза поштовања ових ограничења дијели на свим нивоима власти, на бази споразума између централног и локалног нивоа власти.

У земљама чланицама Европске уније, ниво локалне управе изложен је густој мрежи нумеричких фискалних правила. У складу са подацима Европске комисије, у 2023. години четвртина свих фискалних правила односи се на локални ниво власти. На наредном графикону приказан је број фискалних правила по врсти и по нивоу власти на који се фискално правило односи.

Графикон 9: Број фискалних правила у земљама чланицама ЕУ, према нивоу власти на који се односе, и према врсти фискалног правила, у 2023. години



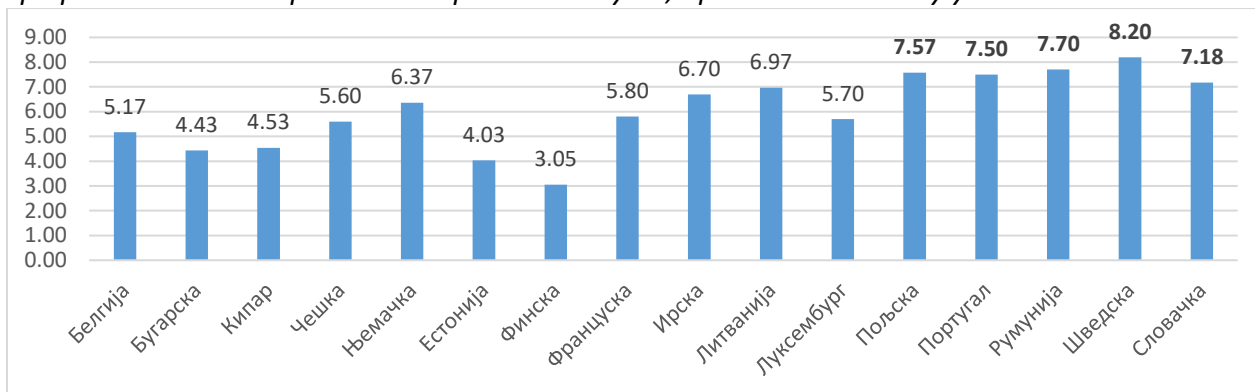
Извор: Приказ анализе ФС РС на бази података Европске комисије.

У 2023. години, од 118 фискалних првила која су била на снази у земљама Европске уније, 50% се односи на фискална правила дефинисана на нивоу опште владе, док се 20% укупног броја фискалних правила односи на правила за ЈЛС. Од подсектора опште владе (централна, регионална, локална влада, фондови социјалне сигурности), евидентно је да су фискална правила најзаступљенија у подсектору локалне владе, односно у ЈЛС.

Већина земаља ЕУ има на снази најмање два фискална правила за ЈЛС, а две трећине земаља има утврђена сва три типа правила за ЈЛС. Међутим, снага сваког од тих правила или њихове комбинације зависи од саме формулације правила и начина на који се прати њихова примјена. Сходно наведеном, може се десети да двије земље имају исти број или исте врсте фискалних правила, али да се иста значајно разликују због различитог обликовања фискалног правила, а самим тим и по ограничењу фискалног понашања ЈЛС.

Најснажнија фискална правила за ЈЛС у ЕУ, према оцјени Европске комисије на бази композитног индекса *FRSI (Fiscal Rule Strength Index)* су фискална правила у Пољској, Португалу, Румунији, Шведској и Словачкој.

Графикон 10: Снага фискалних правила ЈЛС у ЕУ, према *FRSI* индексу у 2023. години



Извор: Приказ Фискалног савјета на бази података Европске комисије (2024).

У наредној табели приказана су фискална правила ЈЛС у земљама ЕУ, која су по оцјени Европске комисије оцијењена као најснажнија.⁹

⁹ Приликом оцјене снаге фискалног правила на бази *FRSI* индекса, тј. индекса снаге фискалних правила, према методологији Европске комисије, узимају се у обзир следеће карактеристике: 1) правни основ, 2) обавезујућ карактер, 3) органи који прате усклађеност, 4) корекциони механизми, и 5) отпорност на шокове.

Табела 5: Фискална правила за ЈЛС у земљама чланицама ЕУ са најснажнијим фискалним правилима према ФРСИ индексу, у 2023.г.

	Врста правила	Таргет	Опис правила
Пољска	Правило буџетског биланса	Буџетски биланс, у номиналним износима	Планирани текући расходи локалне самоуправе не могу премашити планиране текуће приходе увећане буџетским суфицитом из претходних година и вишком средстава на текућем рачуну који су резултат поравнања издатих хартија од вредности, банкарских и небанкарских кредита из претходних година. Реализовани текући расходи ЈЛС не могу бити већи од остварених текућих прихода. Текући дефицит дозвољен је само у износу издатака повезаних са извршењем инвестиција који се финансирају из фондова ЕУ и бесповратних финансијских средстава, ако се не реализују у датој години.
	Правило о дугу	Рацио отплате дуга	Однос рата кредита и камата које се плаћају у текућој фискалној години, откупа хартија од вриједности и камата на њих, потенцијалних плаћања која произилазе из гаранција не може премашити просјек рација текућих прихода (увећаних за приходе од продаје имовине и умањених за текуће издатке) у укупним приходима за претходне три године.
Португал	Правило о дугу	Ограничење дуга, у номиналним износима	Дуг ЈЛС на крају године не може бити већи од 150% просјечних текућих нето прихода ЈЛС прикупљених у претходне три године. Општине које пређу овај праг задужености морају смањити прекорачење за најмање 10% годишње све док се не врати у прописане оквире. Поред тога, како се повећавао дуг ЈЛС и локалних јавних предузећа, одлучено је да се промјени дефиниција дуга, која је проширена и обухвата како саме локалне самоуправе, тако и општинска удружења, локална предузећа, предузећа у дјелимичном власништву општина, итд. Непоштовање лимита намеће обавезу израде плана финансијског реструктурирања. Уколико је коефицијент задужености већи од 300% просјечних текућих нето прихода ЈЛС, општина је дужна да проводи тзв. општински план прилагођавања, који укључује финансијску помоћ угроженим општинама из Фонда за рјешавање проблема у општинама.
	Правило буџетског биланса	Буџетски биланс, номинално	Текући приход требао би бити најмање једнак (или већи) од текућих трошкова увећаних за амортизацију средњорочних и дугорочних зајмова.
Румунија	Правило буџетског биланса	Буџетски биланс, као % БДП-а	Буџети ЈЛС, искључујући зајмове за финансирање инвестиција и рефинансирање дуга, морају бити уравнотежени.
	Правило о дугу	Ограничење дуга као % текућих прихода	ЈЛС не могу уговорити зајмове нити издавати гаранције ако је њихова годишња отплата дуга (плаћање главнице, камате, провизије), укључујући зајам који желе да уговоре, већа од 30% њихових властитих прихода.
Шведска	Правило буџетског биланса	Буџетски биланс, као % БДП-а	Правило уравнотеженог буџетског биланса за ЈЛС подразумијева обавезу да свака ЈЛС планира уравнотежен буџет. Изузеци од овог правила се могу направити у случају „ванредних околности“. Уколико је финансијски резултат на крају године негативан због одређених ванредних трошкова, ЈЛС мора да уравнотежи буџет у року од три године.
Словачка	Правило о дугу	Горња граница задужења и отплате као % текућих прихода	Укупан дуг не може номинално премашити 60% текућих прихода у претходној буџетској години (тј. искључени су капитални приходи и приходи од финансијских трансакција). Годишње отплате дуга не могу номинално премашити 25% прихода у претходној буџетској години.
	Правило буџетског биланса	Буџетски биланс, као % БДП-а	Тренутни буџет локалних самоуправа мора бити усвојен уравнотежено или са суфицитом. Капитални буџет може бити у дефициту, под условом да се тај дефицит финансира из неутрошених средстава ЈЛС пренијетих из претходних година, зајмова или из вишка текућег буџета у датој фискалној години.

2.3.2. Фискална правила за ЈЛС у земљама Западног Балкана

Од шест земаља Западног Балкана, половина има утврђена фискална правила за јединице локалне самоуправе. Док су одређена ограничења за задужења ЈЛС дефинисана у свим земљама Западног Балкана, фискална правила која се односе на ниво дефицита утврђена су у једино у Србији и Црној Гори.

Црна Гора

У Црној Гори, Законом о буџетима и фискалној одговорности су прописана правила за јединице локалне самоуправе. Према наведеном, дефицит сваке локалне самоуправе не може бити већи од 10% њених прихода у тој години.

Изузетно од наведеног, општина може да поднесе захтјев Министарству финансија за одобрење прекорачења лимита, односно буџетског дефицита изнад наведеног нивоа, најкасније до 15. октобра текуће за наредну годину, само ако прекорачење има за циљ финансирање капиталних издатака. Министарство финансија је дужно да најкасније до 31. октобра општини одговори на захтјев за прекорачење лимита. Уколико општина реализује буџетски дефицит виши од наведеног лимита, Министарство финансија је дужно да општини обустави пренос припадајућег дијела средстава из буџета државе за износ прекорачења лимита буџетског дефицита, извршеног без одобрења.

Поред наведеног, Законом о финансирању локалне самоуправе дефинисана су ограничења задужења ЈЛС. Према Закону о финансирању локалне самоуправе, општинама је омогућено да издају дужничке хартије од вредности и узимају дугорочне кредите, уз сагласност централне владе. Дугорочни кредити се одобравају само за финансирање капиталних инфраструктурних пројеката (тзв. „златно правило“). Прописано је да се дугорочни зајам не смије користити за финансирање текућих расхода. Општине такође могу да узимају краткорочне кредите како би подмириле краткорочне потребе за ликвидношћу.

Законом је дефинисана горња граница дуга ЈЛС. За добијање одобрења за свако ново задуживање, укупна отплата главнице и камате на годишњем нивоу, плаћања по уговору о лизингу или других обавеза које имају карактер дуга, не могу бити већи од 10% остварених текућих прихода општине у години која претходи години задуживања, уз претходну сагласност Владе. Општина се може задужити изнад наведеног нивоа само за финансирање капиталних издатака од стратешког значаја за општину или државу, уз претходну сагласност Владе.

Србија

Фискална правила за локалну власт у Србији утврђена су Законом о буџетском систему. Фискални дефицит локалне власти може настати само као резултат јавних инвестиција. Фискални дефицит локалне власти је саставни дио консолидованог дефицита сектора државе.

Наведеним Законом у Србији је прописано правило да 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. Уколико локална власт прекорачи лимит за дефицит у одређеној години, без одобрења

Министарства, министар обуставља пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајући дио пореза на зараде и пореза на добит предузећа у наредној буџетској години за износ прекорачења.

Према Закону о јавном дугу у Србији, локалним владама је дозвољено да се задужују ако добију одобрење од централне владе. Наведеним законом је прописано да се локалне самоуправе могу задуживати за финансирање ликвидности која је резултат фискалне неравнотеже, при чему задуживање за финансирање дефицита текуће ликвидност не смије прећи 5% остварених прихода ЈЛС из претходне године.

Локалне самоуправе у Србији се не могу дугорочно задуживати, осим у случају финансирања или рефинансирања капиталних инвестиција предвиђених у буџету локалне самоуправе. Преостали износ неотплаћеног дугорочног задужења за капиталне инвестиционе расходе не може бити већи од 50% прихода ЈЛС који су остварени у претходној години. Износ главнице и камате на укупан неизмирени дугорочни дуг који доспјева у свакој фискалној години не може бити већи од 15% остварених текућих прихода локалне самоуправе у претходној години.

Босна и Херцеговина

У Босни и Херцеговини, фискална политика је у надлежности ентитета, што је случај и са утврђивањем фискалних правила. Док у оба ентитета БиХ нису утврђена фискална правила која ограничавају ниво дефицита ЈЛС, ентитетским прописима који регулишу задуживање утврђена су одређена ограничења задужења ЈЛС.

У Републици Српској, Законом о задуживању, дугу и гаранцијама, дефинисана су ограничења за дугорочно и краткорочно задуживање ЈЛС. Јединица локалне самоуправе се може дугорочно задужити само ако у периоду стварања дуга укупан износ који доспјева 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. Краткочни дуг ЈЛС ни у једном тренутку не може бити већи од 5% редовних прихода остварених у претходној фискалној години.

Према Закону о дугу, задуживању и гаранцијама из 2010. године, општине и градови Федерације БиХ могу се дугорочно задужити ако њихова отплата дуга у датој години не прелази 10% прихода из претходне године. У одређеним случајевима, општинама и градовима је потребна дозвола федералног Министарства финансија за задуживање.

Сјеверна Македонија

Према Закону о буџету, буџет републике Сјеверне Македоније и буџети општина морају да поштују принцип буџетске равнотеже, што значи да укупни приходи и примици треба да покривају планиране расходе и издатке.

Нереално пројектовање буџета јединица локалне самоуправе, односно превише оптимистично пројектовање прихода је један од разлога због којих су јединице локалне самоуправе Сјеверне Македоније у претходним годинама стварале неизмирене обавезе. Да би се превазишло нереално пројектовање буџета општина, а самим тим и нагомилане неизмирене обавезе у претходним годинама, 2018. године измјенама Закона о финансирању јединица локалне самоуправе Сјеверне Македоније успостављено је фискално правило за планирање сопствених прихода ЈЛС. Наведеним фискалним правилом

прописано је да сопствени приходи општина у буџету требају бити ограничени учинком прикупљених прихода, при чему је утврђено да се може планирати раст истих од највише 10% просјечних прихода у посљедње три године. Изузеци су предвиђени само ако је општина доставила документ као доказ за очекивани прилив средстава. У 2019. години, наведени праг за планирани раст прихода је повећан са 10% на 30%, у циљу повећања флексибилности фискалне позиције ЈЛС.

Према Закону о финансирању локалне самоуправе, општине у Сјеверној Македонији имају право да се задужују, али под строгим правилима. За задуживање код страних субјеката потребна је сагласност Министарства финансија. Краткорочно задуживање се може користити само за покривање привремених неликвидности и не може прећи 20% укупних прихода из текућег оперативног буџета општине у претходној фискалној години. Дугорочно задуживање је дозвољено само за финансирање капиталних инвестиција (тзв. „златно правило“). Ограничење укупног годишњег износа сервисирања дуга по основу дугорочног задуживања у једној фискалној години износи 15% текућих прихода буџета општине у претходној фискалној години. Поред наведеног, укупно неотплаћено дугорочно задуживање, укључујући све гаранције, у текућем периоду не може премашити укупан износ прихода општине у претходној години.

Албанија

У Албанији, годишњи буџети ЈЛС морају бити уравнотежени, осим у случајевима када је одобрен кредит за финансирање инвестиционог пројекта. Закон о локалним финансијама у Албанији из 2017. године јача захтјеве за извјештавањем, поштрава праћење и обезбјеђује механизме за поступање са локалним самоуправама које се суочавају са финансијским потешкоћама. Наведени Закон предвиђа обавезу општина да израде планове финансијског опоравка када се суоче са високим нивоом неизмирених обавеза.

Усвајањем Закона о задуживању локалне самоуправе Албаније укинута је забрана краткорочног и дугорочног задуживања ЈЛС са циљем повећања фискалне аутономије локалне самоуправе. ЈЛС се могу краткорочно задужити ради финансирања краткорочне неликвидности у буџету, односно дефицита у новчаном току. Дугорочно задужење ЈЛС је омогућено или за финансирање капиталних инвестиција (тзв. „златно правило“) или за рефинансирање неотплаћених дугорочних задужења претходно издатих за финансирање капиталних издатака. Међутим, задуживање је и даље остало под строгим контролом централне владе, јер сва задужења ЈЛС мора одобрити министар финансија, те су наметнута бројна фискална ограничења задужења ЈЛС, која се огледају у сљедећем:

- рацио који ставља у однос суфицит претходне фискалне године и износ задужења треба бити најмање 1,4:1;
- рацио нивоа дуга и укупних оперативних прихода не смије бити већи од 1,3:1 и
- максималан годишњи лимит сервисирања дуга не смије прелазити 20% просјечних прихода локалне самоуправе у посљедње три године.

Поред ових ограничења, укупан краткорочни и дугорочни дуг подлијеже националном годишњем закону о дугу, што имплицира да се поднационалним владама могу наметнути додатни захтјеви и ограничења како би се подржала одрживост јавних финансија цјелокупног буџетског система.

2.4. Ефекти фискалних правила за јединице локалне самоуправе

Фискална дисциплина је важан елемент стабилности јавних финансија ЈЛС. Она обезбјеђује да се адекватно управља буџетским средствима, односно да се иста ефикасно користе поштујући приоритете ЈЛС и националне смјернице и стратегије. Фискална правила за јединице локалне самоуправе могу значајно ограничити ризике за цјелокупан буџетски систем државе а који произилазе из фискално неодговорног понашања ЈЛС, а који се односе највећим дијелом на ризике од прекомјерног задужења ЈЛС и склоности дефициту.

Постојање буџетских процедура и правила буџетског процеса нису довољна да обезбиједи ефикасно кориштење буџетских средстава на нивоу ЈЛС. Сматра се да заједничко дјеловање процедуралних правила у буџетирању и фискалних правила за ЈЛС може значајно ојачати фискалну дисциплину и побољшати квалитет јавних услуга.

Фискална правила, како за општу владу тако и за ЈЛС, сама по себи нису довољна. Њихова ефикасност зависи како од њиховог обликовања, тако и од провођења, односно поштовања истих. Поред наведеног, ефикасност фискалних правила ЈЛС зависи и од система мониторинга, односно надзора над примјеном истих.

Утврђивање и поштовање фискалних правила за локални ниво власти, односно за ЈЛС има бројне позитивне ефекте, како за фискалну стабилност датих ЈЛС, тако и за укупан буџетски систем земље. Најзначајнији позитивни ефекти увођења и поштовања утврђених фискалних правила за ЈЛС огледају се у сљедћем:

- Подизање фискалне одговорности и транспарентности трошења финансијских средстава, одговорније фискално планирање и ефикасније управљање јавним финансијама јединица локалне самоуправе;
- Допринос вјеродостојности фискалне политике, фискалној дисциплини, одрживости јавних финансија и међугенерациској праведности;
- Подизање квалитета буџетских одлука како би се стварање нових обавеза ускладило са реалним могућностима, односно са фискалним капацитетом јединице локалне самоуправе;
- Превенција склоности дефициту, будући да поједине ЈЛС имају дефицит као хронични проблем.

Како би увођење фискалних правила имало позитивне ефекте на фискалну стабилност, нужно је обезбиједити поштовање истих. Односно потребно је ојачати финансијску дисциплину увођењем строжијих санкција за непридржавање фискалних прописа који се тичу фискалне одговорности за све нивое власти, па тако и за јединице локалне самоуправе.

Број: 27.1-020-133/24

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с.р.