

ANALIZA UTICAJA RASTUĆIH OBAVEZA PO OSNOVU SPOLJNOG DUGA REPUBLIKE SRPSKE NA PRIHODE GRADOVA I OPŠTINA

GODINE VRAĆANJA TUĐIH DUGOVA



ANALIZA UTICAJA RASTUĆIH OBAVEZA PO OSNOVU SPOLJNOG DUGA REPUBLIKE SRPSKE NA PRIHODE GRADOVA I OPŠTINA

GODINE VRAĆANJA TUĐIH DUGOVA

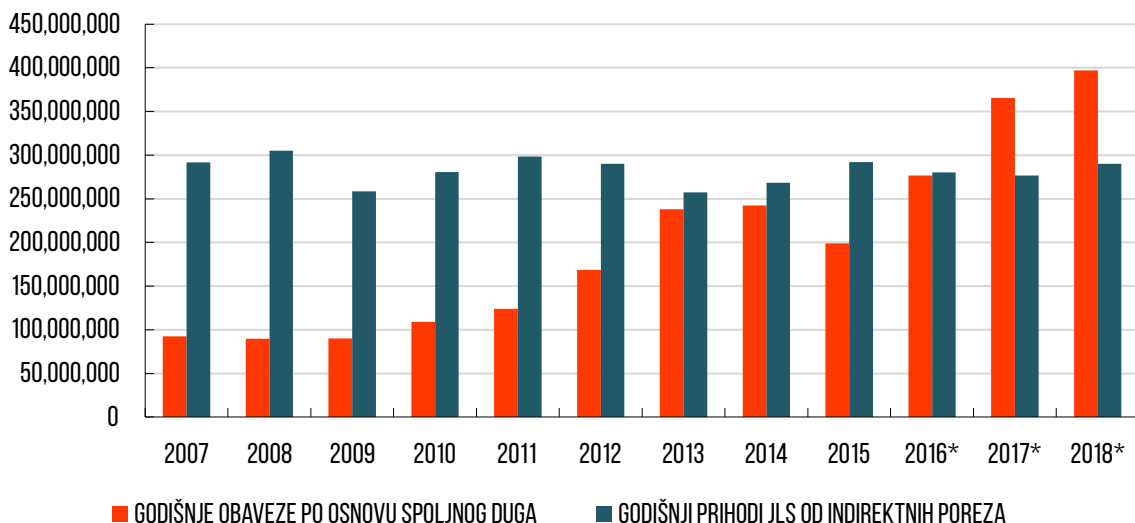
Autori: Brankica Lenić i Marko Martić

Prihodi od indirektnih poreza (PDV, akcize i carine) još uvijek dominantno učestvuju u strukturi budžeta svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, uključujući i budžete gradova i opština. Prema podacima Uprave za indirektno oporezivanje BiH (UIO), ukupni neto prihodi od indirektnih poreza u 2015. godini iznosili su više od 5.2 milijarde KM od čega je 750 miliona KM izdvojeno za finansiranje BiH institucija dok je ostatak od 4.5 milijardi KM raspoređen entitetima i Brčko Distriktu. Po tom osnovu Republici Srpskoj je pripalo 1.4 milijarde KM, što je najviše otkad je uveden porez na dodatu vrijednost.

Ipak, uprkos rastu prihoda od indirektnih poreza, dio kolača koji pripada opština i gradovima u Republici Srpskoj danas je u apsolutnom iznosu isti kao i 2007. godine (oko 290 miliona KM). Razlog zbog čega je to tako leži u činjenici da je istovremeno sa rastom prihoda od indirektnih poreza rastao i spoljni dug BiH i entiteta, te su rastuće obaveze po osnovu finansiranja spoljnog duga, u skladu sa utvrđenim sistemom i načinom raspodjele, „pojele“ znatan dio kolača koji se raspodjeljuje entitetima i lokalnim zajednicama. Suočene sa smanjenjem budžetskih prihoda u proteklom periodu, lokalne zajednice su, u najvećem broju slučajeva, posezale za kratkoročnim mjerama i prilagođavale svoju budžetsku potrošnju na račun izdataka za investicije, održavanje, subvencije, grantove i doznake. Ograničenja na ovim budžetskim stavkama direktno su se odrazila na obim i kvalitet javnih usluga pa se može reći da su teret rastućeg spoljnog duga građani u mnogim lokalnim zajednicama već osjetili na svojoj koži.

Grafikon 1: Godišnje obaveze po spoljnom dugu u Republici Srpskoj i ukupni prihodi gradova i opština od indirektnih poreza

U KM



*projekcije na osnovu Dokumenta okvirnog budžeta RS za period 2016-2018

Projekcije za naredni period pokazuju da gradovi i opštine mogu očekivati dodatni pad prihoda od indirektnih poreza zbog preuzetih obaveza Republike Srpske po

osnovu novih ino-kredita. Već u 2017. godini iznos ovih obaveza biće znatno veći od ukupnog iznosa koji se gradovima i opštinama redistribuira na osnovu prikupljenih indirektnih poreza. Znajući da lokalne zajednice u Republici Srpskoj karakteriše visok nivo zavisnosti od prihoda koji im se preraspodjeljuju, i na koje one ne mogu aktivno uticati, to će sasvim sigurno dodatno zaoštriti situaciju kada je u pitanju izvršenje lokalnih budžeta. Posljedično, mogu se očekivati i sve jači glasovi onih koji zagovaraju inicijativu za redefinisane načina raspodjele prihoda od indirektnih poreza, kako na nivou BiH tako i u okviru RS, između opština i gradova.

Rasprava o ovoj temi posebno dobija na značaju u svjetlu predstojećih lokalnih izbora u BiH zbog čega je neophodno inicirati dijalog ključnih aktera kako bi se adresirali osnovni uzroci problema. Jedno od pitanja koje se u tom kontekstu nameće jeste učešće opština i gradova u obavezama po osnovu servisiranja spoljnog duga, posebno onih zaduženja o kojima opštine i gradovi niti odlučuju niti ostvaruju bilo kakve direktne koristi. U vezi s tim je i pitanje da li BiH institucije treba da budu oslobođene obaveza po osnovu vraćanja spoljnog duga¹, pogotovo ako se zna da predstavnici ovih institucija direktno učestvuju u pregovorima o tim zaduženjima. Takođe, ranije inicijative Saveza opština i gradova RS za izmjenu propisa kao i nedavne najave o pokretanju tužbe od strane Saveza opština i gradova u Federaciji BiH² prema Vladi FBiH zbog štete koju na ime otplate duga MMF-u trpe opštine i gradovi u ovom entitetu, govori u prilog tome da se radi o zajedničkom problemu koji svoje dublje uzroke ima u aktuelnom sistemu raspodjele javnih prihoda i politici zaduživanja.

Obzirom da drugačija redistribucija sama po sebi ne može riješiti problem smanjenih prihoda od indirektnih poreza, jer kao mjera ima ograničene efekte (uzimanje od jednih da bi se dalo drugima), važno je u isto vrijeme staviti naglasak na odgovornije upravljanje spoljnim dugom. U tom smislu potrebno je stabilizovati godišnje obaveze po osnovu otplate spoljnog duga u narednom periodu te uskladiti dinamiku otplate sa raspoloživim izvorima javnih prihoda na entitetskom i lokalnim nivoima. Konačno, odgovorna politika upravljanja spoljnim dugom podrazumijeva i znatno viši nivo transparentnosti u njenom sprovođenju, kao i veći stepen participativnosti predstavnika lokalnih zajednica u procesu donošenja odluka, kako o strukturi, tako i o namjeni budućih zaduživanja.

1 Po sadašnjem sistemu raspodjele prihoda od indirektnih poreza budžeti BiH institucija nisu opterećeni obavezama po osnovu servisiranja spoljnog duga.

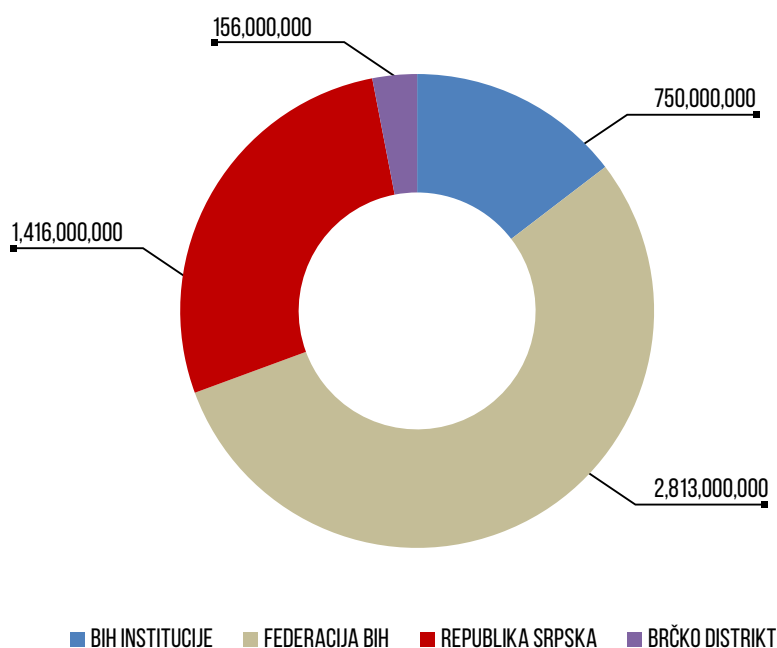
2 Prema podacima *Saveza opština i gradova Federacije BiH* negativne posljedice u vidu umanjenja pripadajućih sredstava jedinicama lokalne samouprave u protekle četiri godine dostigle su iznos viši od 20 miliona KM, po osnovu povrata kredita kojim se opštine i gradovi nisu zaduživali, niti su ih koristili.

KAKO SE KOLAČ OD INDIREKTNIH POREZA DIJELI U REPUBLICI SRPSKOJ?

Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja i Zakonom o uplatama na Jedinствени račun i raspodjeli prihoda definisan je način i postupak prikupljanja i raspodjele prihoda od indirektnih poreza u Bosni i Hercegovini. Shodno tome Uprava za indirektno oporezivanje BiH prikuplja i raspoređuje prihode od indirektnih poreza na osnovu definisanog regulatornog okvira i usaglašenog načina raspodjele (prihodi od indirektnih poreza uključuju prihode od poreza na dodatu vrijednost, carina, akciza, taksi, te druge prihode). Takođe, UIO je dužna osigurati da stanje na Jedinственом računu sadrži neophodni minimum potreban da joj omogući izmirenje svih obaveza po osnovu indirektnih poreza koje naplaćuje, te da se podjela prema državnom budžetu i budžetima Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta vrši redovno u skladu sa zakonom. Važno je još naglasiti da je obaveza UIO BiH i to da iznos koji je potreban za finansiranje obaveza spoljnog duga BiH i entiteta oduzme od udjela Federacije, Republike Srpske i Distrikta, te da se direktno uplaćuje u Budžet institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine. Prihodi umanjeni za otplatu spoljnog duga i finansiranje institucija BiH se prema koeficijentima, koje utvrđuje Upravni odbor UIO BiH, dalje dijele i doznačavaju entitetima i distriktu.

Prema podacima za 2015. godinu ukupni neto prihodi o indirektnih poreza isnosili su 5259 miliona KM od čega je 750 miliona KM izdvojeno za finansiranje BiH institucija, dok je ostatak od 4509 miliona raspoređen entitetima i Brčko Distriktu uključujući i obaveze po osnovu finansiranja spoljnog duga.

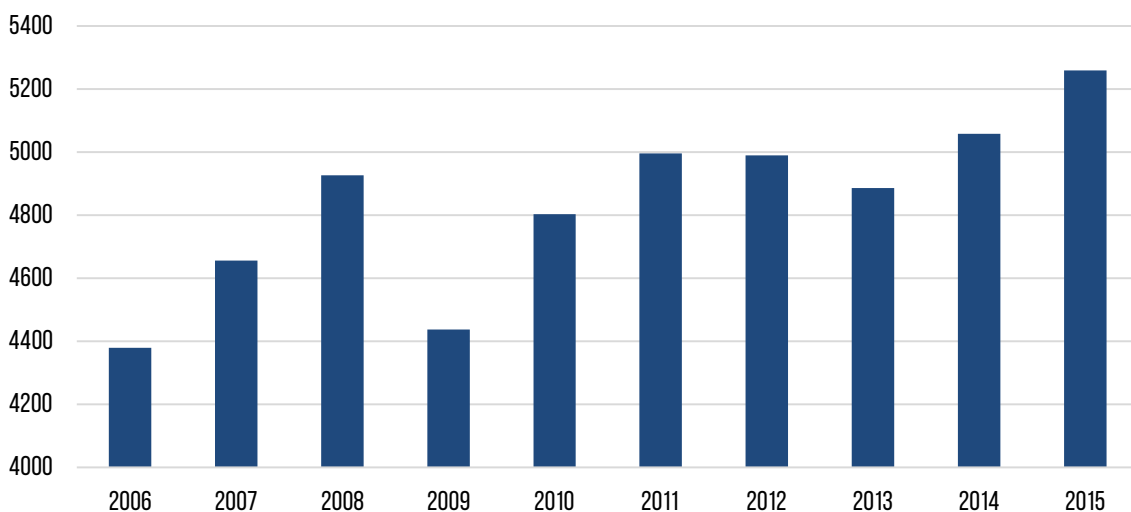
Grafikon 2. Raspodjela prihoda od indirektnih poreza u 2015. godini



Izvor: Uprava za indirektno oporezivanje BiH

Ako posmatramo dinamiku kretanja prihoda od indirektnih poreza od 2006. godine, može se uočiti trend rasta uz povremene izuzetke 2009. i 2013. godine.

Grafikon 3. Prihodi od indirektnih poreza za period 2006-2015 (u mil. KM)



Izvor: Godišnji izvještaji o prihodima UIO

Paralelno sa rastom ukupnih prihoda od indirektnih poreza u BiH, rasli su i prihodi Republike Srpske po tom osnovu. Od 2007. godine konstantno su bili iznad jedne milijarde KM da bi u 2015. godini dostigli nivo od oko 1.4 milijarde KM, što je najviše otkad je uveden sistem indirektnog oporezivanja. Pri tome treba imati na umu da su prihodi od indirektnih poreza dominantan izvor finansiranja republičkog budžeta kao i budžeta lokalnih zajednica u Republici Srpskoj. U strukturi republičkog budžeta ovi prihodi su u 2015. godini učestvovali sa 66% od ukupnih budžetskih prihoda, dok su u budžetima opština i gradova učestvovali u prosjeku između 50% i 60% svih poreskih i neporeskih prihoda (u pojedinim opštinama kao što su Nevesinje, Donji Žabar, Foča sa više od 70%). Samim tim, od prihoda prikupljenih od indirektnih poreza u najvećoj mjeri zavisi i mogućnost izvršenja budžeta kao cjeline, bilo da se radi o budžetu entiteta ili budžetu jedinica lokalne samouprave.

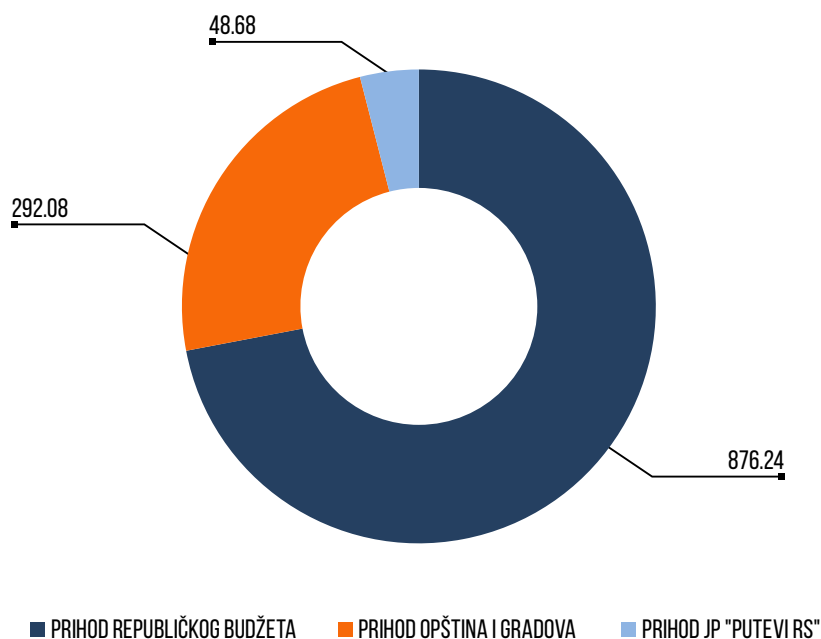
RASPODJELA PRIHODA OD INDIREKTNIH POREZA PREMA GRADOVIMA I OPŠTINAMA

Zakonom o budžetskom sistemu iz 2006. godine prvobitno je definisana raspodjela prihoda od indirektnih poreza na način da od iznosa koji se doznačava RS, nakon odbijanja obaveza po osnovu spoljnog duga, 73,5% zadržava entitet, 23% pripada lokalnim zajednicama, dok se 3,5% doznačava JP "Putevi Republike Srpske". Vremenom, usvojene su izmjene i dopune Zakona o budžetskom sistemu u dva navrata, u dijelu raspodjele iznosa koji se doznačava RS, s tim da je već od 2007. godine utvrđen nešto viši udio lokalnih zajednica u ovim prihodima (za jedan procentni poen). U skladu sa aktuelnim modelom prihodi od indirektnih poreza koji su uplaćeni u budžet Republike sa Jedinственog računa UIO se nakon izdvajanja dijela sredstava za servisiranje spoljnog duga Republike dijele na sljedeći način:

- 1) budžet Republike 72%,
- 2) budžeti opština i gradova 24%,
- 3) JP "Putevi Republike Srpske" 4%;

Prema podacima za 2015. godinu, nakon izdvajanja sredstava za servisiranje spoljnog duga, Republici Srpskoj je za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza na raspolaganju ostalo 1.2 milijarde KM. Od tog iznosa 876 miliona KM je pripalo republičkom budžetu, 292 miliona KM jedinicama lokalne samouprave dok je ostatak od 48 miliona KM doznačen JP „Putevi Republike Srpske“,

Grafikon 4. Raspodjela prihoda od indirektnih poreza u RS za 2015. godinu (u milionima KM)



Izvor: Uprava za indirektno oporezivanje BiH

Drugi nivo raspodjele prihoda od indirektnih poreza utvrđuje se na nivou lokalnih zajednica. Naime, pripadajući dio kolača od indirektnih poreza se dijeli opštinama i gradovima po unaprijed definisanom modelu i koeficijentima raspodjele za svaku jedinicu lokalne samouprave pojedinačno. Prvi takav model raspodjele utvrđen je 2006. godine na način da je **učešće svake lokalne zajednice u raspodjeli definisano jednim dijelom prema "istorijskom" učešću u raspodjeli prihoda od poreza na promet i drugim dijelom prema formuli (75% broja stanovnika; 5% površine lokalne zajednice; 5% broja učenika u osnovnim školama; i 15% broja učenika u srednjim školama)**, sa postepenim smanjanjem dijela koji se računa prema „istorijskom učešću“ kako bi se izbjegli budžetski šokovi po lokalne zajednice. Pored toga, Odlukom o učešću opština i gradova u prihodima od indirektnih poreza³ utvrđeni su pojedinačni koeficijenti raspodjele za svaku lokalnu zajednicu. U međuvremenu, donošenjem novog Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske definisano je pojedinačno učešće opština i gradova u raspodjeli prihoda u skladu sa sljedećim kriterijima:

- a) 75% na osnovu broja stanovnika opštine i grada,
- b) 15% na osnovu površine opštine i grada i
- c) 10% na osnovu broja učenika u srednjim školama

Period trajanja modela postepenog prelaska sa udjela po "istorijskom" učešću na raspodjelu prema formuli je predviđen do kraja 2016. godine a Vlada RS svojim odlukama utvrđuje pojedinačne koeficijente raspodjele za svaku jedinicu lokalne samouprave u RS. Ovdje treba naglasiti da je posljednja Odluka Vlade RS o učešću opština i gradova u prihodima od indirektnih poreza i načinu raspoređivanja tih prihoda (Službeni glasnik Republike Srpske 56/14) bila predmet oštarih reakcija, prvenstveno predstavnika manjih i nerazvijenih opština koji su bili naročito pogođeni tom odlukom i koji su u više navrata podnosili inicijativu za njeno preispitivanje. Ono čime su lokalne zajednice bile posebno pogođene jeste to da su još uvijek preliminarni rezultati popisa u BiH uvršteni u kriterije raspodjele i to na polovini budžetske godine. U velikom broju slučajeva to je dovelo do dodatnog smanjenja koeficijenata zbog razlika u procjenama broja stanovnika u odnosu na rezultate popisa i shodno tome smanjenju budžetskih prihoda u tim lokalnim zajednicama. Međutim, bez obzira na izmjene koeficijenata, primjer Grada Banja Luka pokazuje gdje leži glavni uzrok problema. Naime, od ukupno 268 miliona KM koliko je doznačeno jedinicama lokalne samouprave u 2014. godini po osnovu prihoda od indirektnih poreza, Gradu Banja Luka je pripalo 44.8 miliona KM ili 16.7%. Uprkos tome što su im izmjene koeficijenata iz 2014. godinu dijelom išle na ruku (blago je povećano učešće Grada u ukupnim prihodima za tu godinu), to je za milion KM manje u odnosu na planirano, a glavni razlog su rastuće obaveze po osnovu otplate spoljnog duga koje ima Republika Srpska⁴.

3 Odluka o učešću opština i gradova u prihodima od indirektnih poreza ("Službeni glasnik RS" br. 04/07)

4 Konsolidovani Izvještaj o izvršenju Budžeta Grada Banja Luka za period 01.01. – 31.12.2014. godine

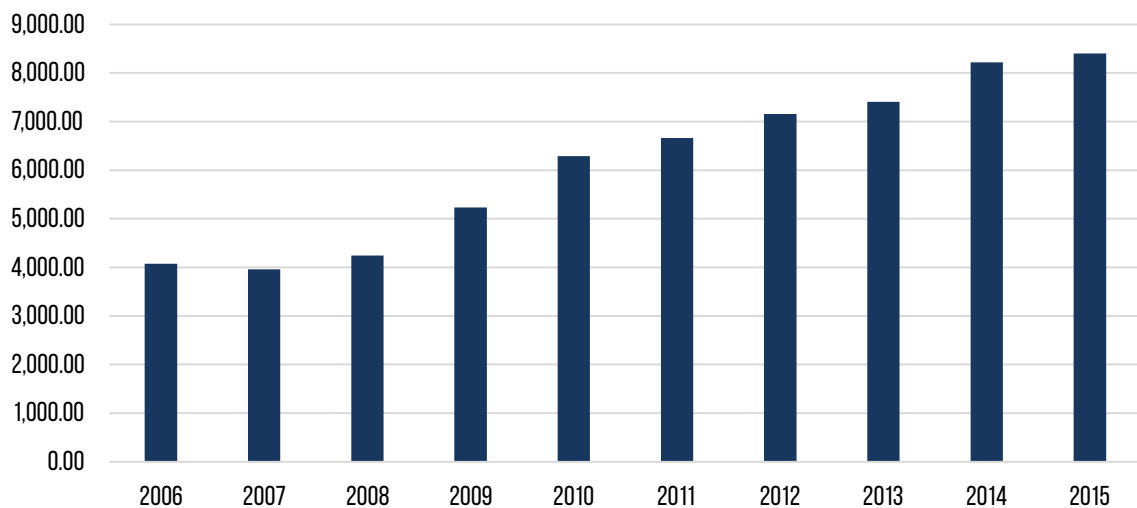
ZADUŽIVANJE, STANJE DUGA I OTPLATA SPOLJNOG DUGA REPUBLIKE SRPSKE

Naime, uprkos evidentnom rastu prihoda od indirektnih poreza u BiH tokom posljednjih deset godina, dio kolača koji pripada opštinama i gradovima u Republici Srpskoj je isti kao i 2007. godine ili čak manji. Razlog za to leži u činjenici da je istovremeno sa rastom prihoda od indirektnih poreza rastao i spoljni dug BiH i entiteta, te su rastuće obaveze po osnovu finansiranja/otplaćivanja spoljnog duga „pojele“ dio kolača koji se raspodjeljuje entitetima i lokalnim zajednicama.

Podaci na sljedećem grafikonu pokazuju kojom dinamikom je rastao spoljni dug BiH i entiteta u posljednjih deset godina.

Grafikon 5. Spoljni dug Bosne i Hercegovine

SPOLJNI DUG BIH U MILIONIMA KM



Izvor: Ministarstvo finansija i trezora BiH

Srazmjeno rastu spoljnog duga rasle su i obaveze po osnovu finansiranja istog u oba entiteta i Brčko Distriktu. Primjera radi, 2006. godine Republika Srpska je izdvajala 92 miliona KM godišnje na ime vraćanja spoljnog duga dok je 2015. godine u tu istu svrhu izdvajala skoro 200 miliona KM (vidjeti tabelu 1).

Tabela 1. Raspodjela prihoda od indirektnih poreza u BiH u periodu 2006-2015 (u milionima KM)

PERIOD RASPODJELE	BIH - FINANSIRANJE INSTITUCIJA	VANJSKI DUG F BIH	F BIH	UKUPNO FBIH	VANJSKI DUG RS	RS	UKUPNO RS	VANJSKI DUG BRČKO DISTRIKT BIH	BRČKO DISTRIKT BIH	UKUPNO BD BIH
1	2	3	4	5=3+4	6	7	8=5+6	9	10	11=9+10
2006	566	167	2,087	2,254	104	966	1,070	0	122	122
2007	638	145	2,524	2,669	92	1,215	1,308	0	145	145
2008	675	139	2,605	2,744	90	1,271	1,360	0	151	151
2009	729	151	2,194	2,345	90	1,077	1,168	0	129	129
2010	689	189	2,379	2,568	109	1,170	1,279	0	141	142

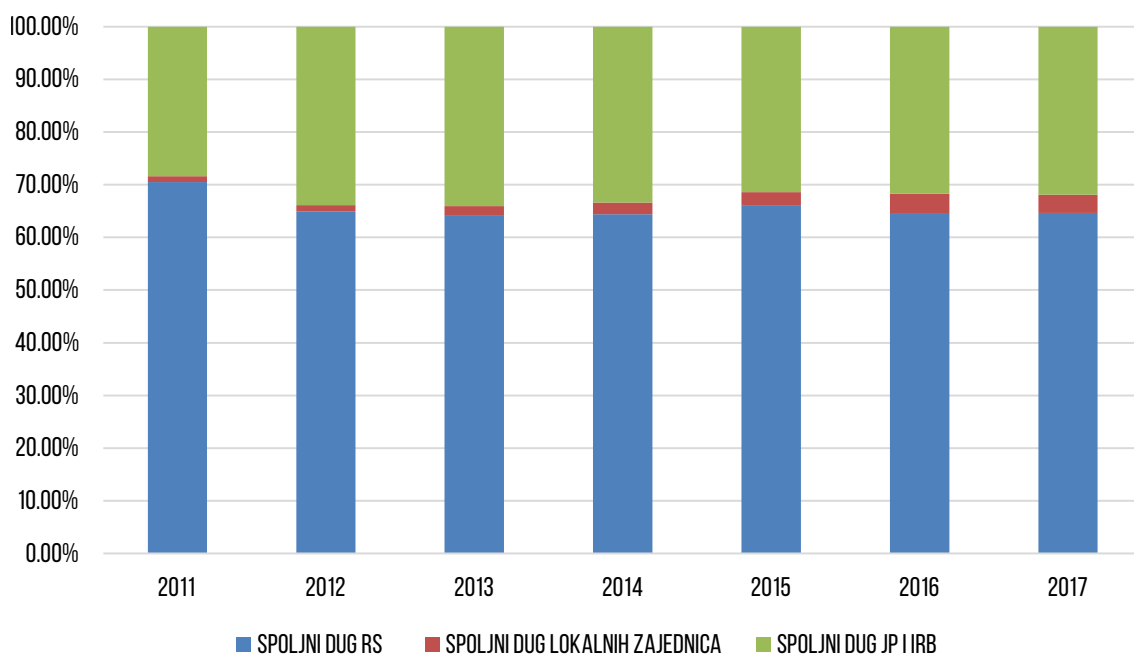
PERIOD RASPODJELE	BIH - FINANSIRANJE INSTITUCIJA	VANJSKI DUG F BIH	F BIH	UKUPNO FBIH	VANJSKI DUG RS	RS	UKUPNO RS	VANJSKI DUG BRČKO DISTRIKT BIH	BRČKO DISTRIKT BIH	UKUPNO BD BIH
2011	689	212	2,460	2,673	124	1,244	1,368	0	149	149
2012	750	293	2,309	2,602	169	1,208	1,377	0	146	146
2013	750	442	2,127	2,569	238	1,072	1,310	1	142	143
2014	750	457	2,230	2,687	242	1,118	1,361	1	147	149
2015	750	375	2,438	2,813	199	1,217	1,416	3	153	156
UKUPNO	7,237	2,710	24,432	27,142	1,546	12,035	13,581	6	1,496	1,502

Izvor podataka: Uprava za indirektno oporezivanje BiH

Udio spoljnog duga Republike Srpske je u strukturi udjela ukupnih prihoda od indirektnih poreza koji pripadaju RS 2007. i 2008. godine bio u visini od 7%, zatim 8% u 2009., 9% u 2010. i 2011. godini, a nakon toga se bilježi intenzivniji porast iznosa godišnje otplate. U 2012. godini udio spoljnog duga RS u strukturi ukupnih prihoda od indirektnih poreza koji pripadaju RS porastao je na 12%, dok ovaj procenat dostiže čak 18% u 2013. i 2014. godini.

S druge strane, ako se pogleda učešće u strukturi spoljnog duga, podaci za period 2011-2014 godine pokazuju da je učešće spoljnog duga lokalnih zajednica⁵ sa 1% poraslo na 2%, a prema projekcijama za period 2015-2017 godine ovaj rast će biti minimalan i rezultiraće i dalje niskim nivoom učešća lokalnih zajednica u strukturi stanja spoljne zaduženosti od maksimalno 3%, dok će javna preduzeća i Investiciono razvojna banke RS u 2017. godini učestvovati sa 32%, odnosno, entitetski budžet sa 65%.

Grafikon 6. Struktura stanja spoljnog duga u RS 2011-2017 godina



Izvor podataka: Ministarstvo finansija RS, Program ekonomskih reformi BiH 2016-18

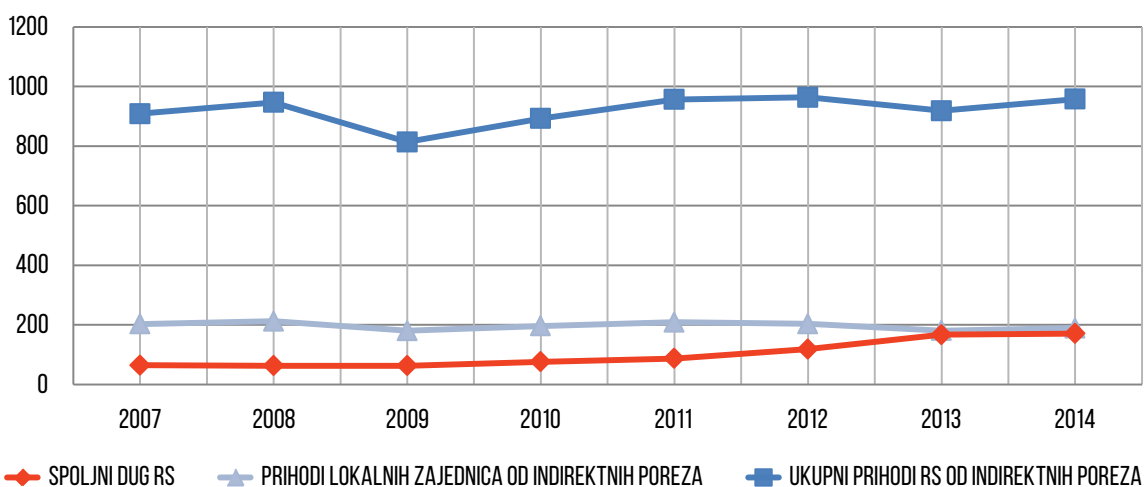
⁵ Ino-krediti gdje su se lokalne zajednice direktno zaduživale, u najvećem broju slučajeva za infrastrukturne projekte

Uz nisko učešće lokalnih zajednica u strukturi spoljnog duga, treba ipak naglasiti da su pojedina zaduženja iz spoljnih izvora napravljena radi ulaganja u infrastrukturu, javni sektor i privredne djelatnosti od čega su i lokalne zajednice imale određenu korist kroz projekte putne infrastrukture, vodosnabdijevanja, itd. Međutim, ako se posmatra udio u ukupnom iznosu obaveza za 2015. godinu onda se može uočiti da Republika Srpska trenutno ima najveće pojedinačno opterećenje po osnovu obaveza prema Međunarodnom monetarnom fondu, i to 35.9 miliona KM a nakon toga i obaveze prema drugim finansijskim organizacijama poput Svjetske banke, Evropske banke za obnovu i razvoj, Evropske investicione banke, Londonskog kluba, itd. Nasuprot tome, direktne koristi koje su lokalne zajednice ostvarile po osnovu pojedinih zaduženja, poput kredita dobijenih od MMF-a, ni izbliza nisu proporcionalne obavezama proisteklim iz tih zaduženja, a predstavnici jedinica lokalne samouprave nisu imali ni mogućnost da učestvuju u donošenju odluka o sadržaju tih kreditnih aranžmana.

POSTAJE LI TERET SPOLJNOG DUGA PRETEŽAK ZA BUDŽETE LOKALNIH ZAJEDNICA U REPUBLICI SRPSKOJ?

Kao što je već pomenuto, rast spoljnog duga u Republici Srpskoj imao je direktne negativne efekte na opštine i gradove u vidu smanjenja njihovih prihoda od indirektnih poreza. Posmatrajući trend kretanja ukupnih prihoda lokalnih zajednica od indirektnih poreza, može se uočiti da su ti prihodi u apsolutnom iznosu od 292 miliona KM u 2015 godini na istom nivou kao što su bili i 2007. godine, iako je udio RS u raspodjeli prihoda od indirektnih poreza u 2015 godini viši za 8.3 %. To znači da smanjenje prihoda lokalnih zajednica nije rezultat pada ukupnih prihoda od indirektnih poreza na nivou BiH ili adekvatnog udjela RS u navedenim godinama, već konstantnog rasta iznosa godišnje otplate spoljnog duga RS. Posmatrano po stanovniku, otplata spoljnog duga ima trend konstantanog rasta od 2008. do 2014. godine, tako da je u 2014. godišnja otplata spoljnog duga po stanovniku iznosila 171 KM, dok su prihodi od indirektnih poreza lokalnih zajednica bili u visini od 189 KM po stanovniku.

Grafikon 7. Prihodi od indirektnih poreza i obaveze servisiranja spoljnog duga u Republici Srpskoj (po glavi stanovnika)

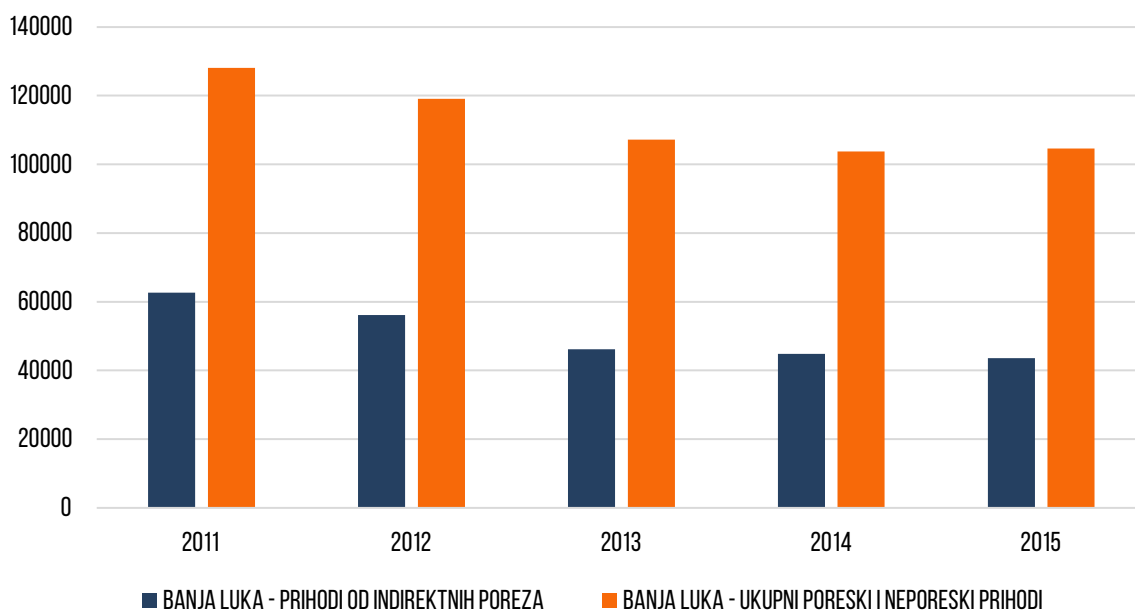


Izvor podataka: UIO BiH i kalkulacije autora

Kakav je to udar za budžete opština i gradova ilustruju primjeri iz gotovo svih lokalnih zajednica u Republici Srpskoj gdje je u pomenutom periodu došlo do značajnog smanjenja prihoda od indirektnih poreza. Ovo ima posebnu težinu ako se zna da su prihodi od indirektnih poreza dominantan izvor finansiranja lokalnih budžeta, a da za to vrijeme opštine i gradovi nisu bili u mogućnosti da kompenzuju ovaj gubitak iz drugih izvora, prije svega direktnih poreza i neporeskih prihoda.

U Gradu Banja Luka, najvećoj lokalnoj zajednici u Republici Srpskoj, budžet u proteklih pet godina ima tendenciju pada, isto kao i prihodi od indirektnih poreza.

Grafikon 8. Grad Banja Luka - ukupni poreski i neporeski prihodi i prihodi od indirektnih poreza



Izvor: Kosolidovani izvještaji o izvršenju budžeta Grada Banja Luka i kalkulacije autora

Može se reći da je ovo posljedica djelovanja dva faktora:

- a) smanjenja ukupnog iznosa prihoda od indirektnih poreza koji se raspodjeljuje jedinicama lokalne samouprave uslijed obaveza RS po spoljnom dugu;
- i
- b) postepenog smanjenja koeficijenta za raspodjelu prihoda od indirektnih poreza za Grad Banja Luku.

Nažalost, smanjenje ukupnih budžetskih prihoda u lokalnim zajednicama nije pratilo adekvatno prilagođavanje budžetske potrošnje. U većini opština i gradova uštede na potrošnoj strani su pravljene na račun smanjenja izdataka za investicije i održavanje, te subvencije, grantove i doznake, što je predstavljalo direktan udar na životni standard građana. Samo u slučaju Grada Banja Luka izdvajanje za investicije i održavanje je smanjeno za cijelih 45 miliona KM u odnosu na 2007. godinu, dok su rashodi za lična primanja zaposlenih ostali isti ili čak povećani⁶. Navedeno upućuje na zaključak da je teret otplate spoljnog duga postao pretežak za lokalne zajednice u Republici Srpskoj a da konkretne posljedice smanjenja budžetskih prihoda po osnovu indirektnih poreza trpe direktno građani.

⁶ Analiza Nacrta budžeta Grada Banja Luka za 2014. godinu - "Budžet sve više administrativni a sve manje razvojni", GEA – Centar za istraživanja i studije

ŠTA OČEKIVATI U NAREDNOM PERIODU?

U skladu sa projekcijama *Dokumenta okvirnog budžeta za 2016-2018. godinu* i *Programa ekonomskih reformi u BiH*, indeks ukupnog spoljnog duga Republike Srpske će u 2017. godini dostići vrijednost od 1.58 u odnosu na 2011. godinu. U isto vrijeme, obaveze po osnovu servisiranja ukupnog spoljnog duga će u 2017. godini iznositi 364 miliona KM godišnje što je 2.86 puta više u odnosu na 2011. godinu.

Tabela 2: Obaveze Republike Srpske po spoljnom dugu za period 2016-2018. (u milionima KM)

GODINA	SERVISIRANJE SPOLJNOG DUGA REPUBLIKE SRPSKE				
	REPUBLIKA SRPSKA	LOKALNE ZAJEDNICE RS	JAVNA PREDUZEĆA I IRB RS	UKUPNO GODIŠNJA OTPLATA	% UČEŠĆA LOKALNIH ZAJEDNICA
2018	278.0	8.0	90.6	376.6	2%
2017	262.0	8.0	94.2	364.2	2%
2016	184.1	7.7	83.3	275.1	3%

Izvor podataka: Program ekonomskih reformi BiH 2016-2018

Izvesno je da zbog porasta godišnje otplate spoljnog duga slijedi nastavak trenda pada prihoda od indirektnih poreza lokalnim zajednicama, što će se nepovoljno odraziti na budžete svih opština i gradova u Republici Srpskoj. Već u 2017. godini može se očekivati da iznos obaveza po osnovu godišnje otplate spoljnog duga bude znatno veći od iznosa koji se opštinama i gradovima u Republici Srpskoj raspodjeljuju po osnovu prikupljenih indirektnih poreza. To će svakako još više zaoštriti situaciju kada je u pitanju izvršenje lokalnih budžeta i njihovo usaglašavanje sa rastućim potrebama građana. Shodno tome za očekivati je da lokalne zajednice, ali i drugi akteri u sistemu raspodjele, sve glasnije zagovaraju inicijativu za redefinisavanje načina distribucije prihoda od indirektnih poreza. Jedinice lokalne samouprave u RS određeno uporište za takva nastojanja mogu imati i u Evropskoj povelji o lokalnoj upravi koja kaže da prihodi lokalnih jedinica moraju biti srazmjerni njihovim ovlaštenjima predviđenim ustavom i zakonom.

Zbog toga javni **dijalog predstavnika lokalnih i centralnih vlasti treba da bude usmjeren ka novom sistemu raspodjele i odgovornijoj politici upravljanja spoljnim dugom.**

U svjetlu rasprave o novom sistemu raspodjele i redistribuciji jedno od pitanja koje se nameće je srazmjerno učešće opština i gradova u obavezama po osnovu servisiranja spoljnog duga. **Tu se prvenstveno misli na učešće u servisiranju obaveza po osnovu onih zaduženja o kojima opštine i gradovi niti odlučuju niti ostvaruju bilo kakve direktne koristi.** Apropos učešća u servisiranju ino-kredita legitimnim se čini i pitanje **da li BiH institucije treba da budu oslobođene obaveza po osnovu vraćanja spoljnog duga,** pogotovo ako se zna da predstavnici ovih institucija direktno odlučuju o spoljnim zaduženjima.

Obzirom da drugačija redistribucija sama po sebi ne može riješiti problem smanjenih prihoda od indirektnih poreza jer kao mjera ima ograničene efekte (uzimanje

od jednih da bi se dalo drugima) važno je u isto vrijeme odgovornije upravljati spoljnim dugom. U tom smislu potrebno je stabilizovati godišnje obaveze po osnovu otplate spoljnog duga u narednom periodu te uskladiti dinamiku otplate sa raspoloživim izvorima javnih prihoda na entitetskom i lokalnim nivoima. Odgovorna politika upravljanja spoljnim dugom podrazumijeva poštovanje temeljnih ekonomskih principa koji kažu da povrat od investicije koja se finansira iz kredita mora biti veći od obaveza po tom istom zaduženju. U Republici Srpskoj to znači da rast BDP-a mora biti veći od rasta zaduženosti što trenutno nije slučaj. Konačno, odgovorna politika upravljanja spoljnim dugom zahtijeva i znatno viši nivo transparentnosti u njenom sprovođenju, kao i veći stepen participativnosti predstavnika lokalnih zajednica u procesu donošenja odluka, kako o strukturi, tako i o namjeni budućih zaduživanja.

IZVORI PODATAKA

- Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja BiH ("Službeni glasnik BiH ", br. 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 49/09 i 32/13)
- Zakon o uplatama na Jedinstveni račun i raspodjeli prihoda ("Službeni glasnik BIH" br. 55/04, 34/07 i 49/09)
- Zakon o budžetskom sistemu RS ("Službeni glasnik RS" br. 34/06, 128/06)
- Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 121/12, 52/14 i 103/15);
- Odluka o učešću opština i gradova u prihodima od indirektnih poreza ("Službeni glasnik RS" br. 54/06, 04/07, 56/07, 38/09, 104/09, 56/14 i 41/15)
- Program ekonomskih reformi BiH 2016-2018 http://dep.gov.ba/default.aspx?langTag=bs-BA&template_id=139&pageIndex=1
- Dokument okvirnog budžeta Republike Srpske za period 2016-2018 godina www.vladars.net
- Prihodi od naplaćenih indirektnih poreza - Uprava za indirektno oporezivanje BiH <http://www.new.uino.gov.ba/bs/Prihodi%202016>
- Skraćeni izvještaj o aktivnostima Uprave za indirektno oporezivanje provedenim u 2015. godini
- Informacija o stanju javne zaduženosti Bosne i Hercegovine na dan 31.12.2015. godine – Ministarstvo finansija i trezora BiH
- Podaci Ministarstva finansija RS <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/Pages/default.aspx>
- Konsolidovani Izvještaj o izvršenju Budžeta Grada Banja Luka za period 01.01. – 31.12.2014. godine
- Republički zavod za statistiku RS – demografska statistika