

**А Н А Л И З А**

ПРОВЕДЕНИХ МЈЕРА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ ЗА ВРИЈЕМЕ КРИЗЕ ИЗАЗВАНЕ COVID -19

И ПРЕПОРУКЕ ЗА УПРАВЉАЊЕ ЛОКАЛНИМ ФИНАНСИЈАМА

Бијељина, октобар 2020. године

Ова анализа се проводи у оквиру пројекта „Јачање капацитета савеза оштина и градова у БиХ“, које финансирају Влада Краљевине Шведске и Влада Швајцарске, а уз техничку подршку Шведске асоцијације локалних власти SALAR.

Ставови изнесени у овој анализи, представљају мишљење аутора и резултат су добијених података из упитника које су попуниле изабране јединице локалне самоуправе. Садржај овог документа не представља становиште донатора и искључива је одговорност Савеза општина и градова Републике Српске.

Аутори: Божана Шљивар и Дејан Вујић

**С А Д Р Ж А Ј:**

[1. САЖЕТАК И ОСНОВНЕ ПРЕПОРУКЕ 5](#_Toc59550004)

[2. ОПШТИ ЕКОНОМСКИ ОКВИР У 2020. ГОДИНИ 7](#_Toc59550005)

[2.1. Макроекономска кретања у међународном окружењу 7](#_Toc59550006)

[2.2. Макроекономска кретања у БиХ 9](#_Toc59550007)

[2.3. Макроекономске процјене и пројекције у Републици Српској за период 2020-2023.г. 10](#_Toc59550008)

[2.4. Основе пројекција јавних прихода за јединице локалне самоуправе у РС за период 2021-2023. година 12](#_Toc59550009)

[2.5. Пројекције јавне потрошње за јединице локалне самоуправе у РС за период 2021-2023. година 13](#_Toc59550010)

[3. СТАЊЕ ПРИХОДА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РС ЗА ВРИЈЕМЕ КРИЗЕ ИЗАЗВАНЕ ПАНДЕМИЈОМ COVID-19 – УПИТНИК САВЕЗА ОПШТИНА И ГРАДОВА РС 14](#_Toc59550011)

[4. УТИЦАЈ ПАНДЕМИЈЕ COVID-19 НА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ - УПИТНИК NALAS 16](#_Toc59550012)

[5. АНАЛИЗА ПРОВЕДЕНИХ МЈЕРА У ИЗАБРАНИМ ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ЗА ВРИЈЕМЕ КРИЗЕ ИЗАЗВАНЕ ПАНДЕМИЈОМ COVID-19 20](#_Toc59550013)

[5.1. Утицај пандемије COVID-19 на приходе 20](#_Toc59550014)

[5.2. Преглед проведених мјера за вријеме кризе изазване COVID-19 23](#_Toc59550015)

[6. ПРЕПОРУКЕ ЗА ДАЉЕ УПРАВЉАЊЕ ЛОКАЛНИМ ФИНАНСИЈАМА 26](#_Toc59550016)

**Прилози:**

-Прилог бр. 1 – Утицај COVID-19 на локалне финансије у Републици Српској - попуњени упитници 7 изабраних јединица локалне самоуправе,

-Прилог бр. 1а - Утицај COVID-19 на локалне финансије у Републици Српској-Преглед реализације прихода 7 изабраних једница локалне самоупарве, у периоду 01.01.-31.03. и 01.01.-30.06.2019 и 2020. г.

**Скраћенице:**

Босна и Херцеговина – БиХ

Бруто домаћи производ – БДП

Документ оквирног буџета – ДОБ

Европска банка за обнову и развој – EBRD

Европска унија – ЕУ

Јединице локалне самоуправе – ЈЛС

Међународни монетарни фонд – ММФ

NALAS – Network of associations of local authorities of South East Europe (Мрежа асоцијација локалних власти југоисточне Европе)

План капиталних инвестиција – ПКИ

Пореска управа Републике Српске – ПУ РС

Развојни програм Уједињених нација – UNDP

Република Српска - РС

Републичка управа за геодетско имовинске и правне послове - РУГИПП

Савез општина и градова Републике Српске – Савез

Свјетска банка – СБ

Југоисточна Европа - ЈИЕ

# 1. САЖЕТАК И ОСНОВНЕ ПРЕПОРУКЕ

Социјални и економски опоравак јединица локалне самоуправе у условима кризе због пандемије COVID-19, један је од најважнијих приоритета дјеловања Савеза оштина и градова Републике Српске, како у 2020. години, тако и у наредном периоду. У том смислу, Савез је дефинисао пројектни задатак „Анализа проведених мјера у јединицама локалне самоуправе у Републици Српској за вријеме кризе изазване COVID-19 и препоруке за управљање локалним финансијама“. Ова анализа се проводи у оквиру пројекта „Јачање капацитета савеза оштина и градова у БиХ“, које финансирају Влада Краљевине Шведске и Влада Швајцарске, а уз техничку подршку Шведске асоцијације локалних власти SALAR, у периоду 2018-2021. година.

Анализа је спроведена на репрезентативном узорку од 7 јединица локалне самоуправе и то: Бања Лука, Приједор, Градишка, Србац, Лакташи, Фоча и Вишеград. Поред упитника припремљеног само за ову анализу, кориштени су и подаци из истраживања које је спровео NALAS у југоисточној Европи, а који су прослијеђени од стране Савеза.

Проведена анлиза показује да је ***криза изазвана пандемијом COVID-19 имала јак негативан утицај на финансије свих ЈЛС***, без обзира на степен развијености и величину, те да је највећи проблем за све ЈЛС недостатак финансијских средстава због значајног пада прихода. У раду су ***анализиране мјере које су предузеле анкетиране ЈЛС у периоду кризе***, као и њихови ставови и мишљења у вези са најзначајнијим изазовима у суочавању са кризом.

На основу проведених истраживања, у поглављу 6. ове анализе, дат је већи број детаљних препорука са додатним образложењем, а сљедеће ***препоруке*** се могу сматрати најважнијим:

* неопходно је побољшати координацију на свим нивоима власти, те степен консултација и информисаности између Владе РС, ЈЛС и осталих институција;
* криза је потенцирала потребу веће транспарентности и партиципације јавности (грађана, невладиног сектора и других) у планирању и трошењу буџетских средстава на нивоу ЈЛС и указала на потребу унапређења система обавезног и континуираног прикупљања, обраде и јавног објављивања података о буџетима свих ЈЛС у РС;
* потребно је повећати степен дигитализације јавне управе у цијелини, односно, користити предности дигиталне комуникције са грађанима и обезбиједити различите online платформе и сл.;
* дугорочно и средњорочно (трогодишње) планирање-буџетирање, постојање и ревидирање стратешких докумената у периодима кризе, показује се као битан фактор стабилности у функционисању ЈЛС;
* значајно је подржати што хитније усвајање Закона о стратешком планирању и управљању развојем у РС, као системском закону, који ће једнообразно уредити ову област и обезбиједити бољу координацију свих нивоа власти у стратешком планирању и управљању развојем;
* као прве мјере реакције у случају кризе и пада прихода потребно је донијети наредбе, упутства и друге акте градоначелника/начелника, којима се дају смјернице за поступање и ограничава потрошња, у складу са приоритетима, а након тога приступити изради ребаланса буџета;
* поред доношења различитих аката и ребаланса, показало се да је, генерално, а посебно у периоду кризе, битно развијати праксе периодичног доношења посебних програма и мјера финансијске оптимизације (за повећање прихода и смањење расхода) и/или планова опоравка, у складу са међународним методологијама;
* у наредном периоду, било би корисно постојеће програме субвенција додатно преиспитати и утврдити нове критеријуме за додјелу и процјену ефикасности. Наиме, анализа је показала да су све анкетиране ЈЛС, у периоду кризе, доносиле готово идентичне мјере као помоћ привреди (највише у облику разних врста субвенција), али у различитом обиму, у складу са буџетским капацитетом;
* комуникација са пословном заједницом и разматрање њихових приједлога треба бити основа код предлагања мјера помоћи привреди из буџета ЈЛС;
* због смањења прихода, потребно је осигурати додатне изворе финансирања за јавне инвестиције-капитална улагања на локалном нивоу, јер су ова улагања значајна за одржавање привредне активности;
* предлаже се да побољшање надзора над функционисањем јавних комуналних предузећа у власништву ЈЛС и унапређење корпоративног управљања буде један од приоритета у наредном периоду, јер током кризе ове дјелатности су под повећаним ризиком, у смислу ефикасног и правовременог пружања услуга;
* размотрити могућност формирања посебних фондова на нивоу ЈЛС, који би могли да дјелују као компензација смањењу прихода у периодима кризе;
* потребно је иницирати измјене прописа, којима је уређено прикупљање и трошење намјенских средстава на нивоу ЈЛС, којима би се привремено промијенила намјена и омогућило трошење за редовне буџетске расходе (као помоћ привреди, те за различите ванредне расходе у вријеме кризе);
* криза је учинила поново актуелном потребу доношења посебног закона о финансирању ЈЛС, као и нових критеријума за расподјелу прихода;
* што прије иницирати доношење флексибилнијих правила за задуживање, током 2021. године, а затим приступити и другим измјенама и допунама прописа који регулишту задуживање ЈЛС;
* значајно је да се подрже, заједнички, испред свих ЈЛС, активности које су Министарство финансија и РУГИПП започеле у вези са ширењем обухвата обвезника пореза на непокретности, а с циљем повећање прихода по овом основу у буџетима ЈЛС;
* најважнији облици помоћи становништву треба да се организују у оквиру локалних центара за социјални рад, кроз различите програме, уз висок степен транспарентности и водећи рачуна о најрањивијим категоријама становништва;
* као битан ограничавајући фактор код мањих и неразвијених ЈЛС уочен је недостатак техничких средстава, кадрова, ИТ подршке, те би у наредном периоду помоћ Владе РС била неопходна;
* иако велике и развијене ЈЛС номинално имају највећи пад прихода, криза је више погодила мале и неразвијене ЈЛС, те би Влада РС, а на основу података о стањима буџета свих ЈЛС, трабала да припреми мјере средњорочне помоћи према приоритетима и степену угрожености;
* унапређење рада локалне администрације, повећање ефикасности и ефективности локалних политика у кризним периодима обезбјеђује уредно извршавање јавних функција и послова ЈЛС.

# 2. ОПШТИ ЕКОНОМСКИ ОКВИР У 2020. ГОДИНИ

Свјетска здравствена организација прогласила је пандемију 11. марта 2020. године, због ширења вируса корона, који изазива болест под називом COVID-19. Почетком марта 2020. године забиљежени су први случајеви обољелих у БиХ и РС. Влада Републике Српске донијела је 16. марта Одлуку о проглашењу ванредне ситуације, а 17. марта Савјет министара БиХ је усвјио одлуку о проглашењу стања природне или друге несреће на подручју БиХ.

Надлежни органи на свим нивоима власти, укључујући и јединице локалне самоуправе предузели су низ мјера и активности, а с циљем спречавања ширења ове болести. Дио ових мјера је укључивао и забрану или ограничење рада за привредне субјекте из појединих дјелатности, као и за поједине установе и службе. Извјесно вријеме у БиХ , односно РС, је било ограничено и кретање становништва, како у земљи, тако и у међународном промету. На снази је још увијек забрана већих и јавних окупљања.

Пандемија COVID-19 има глобалне размјене, односно захватила је различитим интензитетом готово све земље. Први на удару су били здравствени системи, како са становишта додатних трошкова, тако и у погледу ограничености расположивих ресурса у свим облицима. Већина земаља је одмах увела мјере социјалног дистанцирања и тзв. „закључавање“ (engl. lockdown), што је било окидач за почетак негативних економских кретања. Сада, међутим, пола године од избијања епидемије, евидентно, је да ће негативни економски ефекти бити глобални и дугорочни. Пандемија је постала глобални егзогени фактор, која директно и индиректно утиче на економске системе,на начин да изазива пад и рецесију, са неизвјесним дугорочним прогнозама. Пандемија је негативно утицала на потрошњу, индустријску производњу, улагања, трговину, токове капитала, ланце снабдијевања.

Макроекономски губици односе се на успоравање привредног раста, пад бруто домаћег производа (GDP), повећање незапослености, повећање броја броја предузећа која проглашавају стечај, погоршање ликвидности, пад цијена на тржиштима хартија од вриједности, утицај на цијене свјетских енергената, као и погоршање других макроекономских показатеља, укључујући повећање јавног дуга и буџетских дефицита. Наравно, нису све земље једнако погођене, нити су све земље предузимале исте мјере и активности. Показало се да не постоји универзални и ефиксани модел борбе и мјера против пандемије, ни у здравственом, социјалном, нити у економском смислу.

# 2.1. Макроекономска кретања у међународном окружењу

У наставку се даје преглед међународних макроекономских креатања, у виду извода из Документа оквирног буџета[[1]](#footnote-1). Међународне институције (ММФ, Свјетска банка, Европска комисија) више пута су вршиле ревизију пројекција макроекономског кретања за 2020. годину и наредни период.

Пандемија вируса корона, према процјенама **Међународног монетарног фонда** (ММФ)[[2]](#footnote-2) из документа „Ажуриране свјетске економске прогнозе“, изазива највећи економски пад у посљедњих сто година. ММФ процјењује да ће привредни пад на свјетском нивоу, у 2020. години, износити 3%, у ЕУ се очекује пад од 7,1%, развијене земље могу да очекују пад од 6,1%, земље у развоју и неразвијене пад од 1%, док се за европске земље у развоју (**гдје се убрајa и БиХ**) очекује пад БДП-а од 5,2%.

Према овим пројекцијама, опоравак свјетске привреде се може очекивати од 2021. године, како се привредна кретања буду стабилизовала, те како се социјалне и друге мјере за сузбијање пандемије буду ублажавале или укидале. Очекивана стопа раста за 2021. годину износи 5,8%, али под условом да се пандемија оконча или ублажи у другом полугодишту ове године. Висока стопа раста у 2021. години посљедица је ниске статистичке основице из 2020. године. Процјењује се да ће се ниво БДП-а из 2019. године достићи тек 2022. године. У сваком случају опоравак ће бити споријим темпом, него што је био пад.

Регион западног Балкана ће такође бити погођен рецесијом током 2020. и 2021. године. То се прије свега односи на Хрватску због високе зависности од туризма и за ову годину очекује се пад привредне активности од чак 9%. У бољем положају се налази Србија са привредним падом од 3%, у БиХ пад БДП-а би могао износити око 5%, док се у 2021. години очекује раст од 3,5%.

**Табела 1: Преглед пројекција ММФ-а, ажурирано у априлу 2020. године**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **ОПИС** |  |  |  | **Пројекције** | |
|  |  |  | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| **Реални раст БДП-а, %** | |  |  |  |  |  |
| **Свијет** | |  | 3,6 | 2,9 | **-3,0** | **5,8** |
|  | Развијене економије | 2,2 | | 1,7 | -6,1 | 4,5 |
|  | САД |  | 2,9 | 2,3 | -5,9 | 4,7 |
|  | Еврозона | 1,9 | | 1,2 | -7,5 | 4,7 |
|  | Земље у развоју |  | 4,5 | 3,7 | -1,0 | 6,6 |
|  | Европска унија | 2,3 | | 1,7 | -7,1 | 4,8 |
|  | Европске земље у развоју |  | 3,2 | 2,1 | -5,2 | 4,2 |
|  | **БиХ** |  | **3,6** | **2,7** | **-5,0** | **3,5** |

*Извор: IMF, World Economic Outlook, Update April 2020.*

ММФ наводи да ће бити потребно предузимање већег броја активности влада и централних банака, како би се очувала радна мјеста и зауставило затварање предузећа, ограничили негативни економски ефекти и убрзала фаза опоравка.

У ДОБ-у су дате и процјене **Европске комисије**. Према прољетним економским прогнозама Европске комисије из маја 2020. године, *European Economic Forecast, Spring 2020,* због пандемије корона вируса, ЕУ се суочава са „рецесијом историјских размјера“, и поред бројних мјера спроведених на нивоу Уније и код појединих земаља чланица. Наиме, предвиђа се да ће реално БДП-а у Еврозони у 2020. години пасти за рекордних 7,7%, да би у 2021. години био остварен раст од 6,3%. Постепено попуштање мјера ограничавања, требало би обезбиједити услове за опоравак, мада се не очекује да ће економија ЕУдо краја 2021. године у потпуности надокнадити овогодишње губитке.

Према прогнозама **Свјетске банке (СБ)**, ове године ће доћи до глобалног економског пада за 5%. Слиједи најдубља рецесија од II свјетског рата, при чему би значајан број економија доживио највећи пад производње по глави становника од 1870. године, наводи СБ у свом извјештају „Глобални економски изгледи“[[3]](#footnote-3).

Очекује се да економска активност напредних економија доживи пад за 7% у 2020. години, а нових тржишта и економија у развоју за 2,5%. Највише су погођене оне земље у којима је пандемија била најтежа и које се у великој мјери ослањају на глобалну трговину, туризам, извоз роба и вањско финансирање. Према основном сценарију (претпоставке да се пандемија повуче, тако да се омогући укидање рестриктивних мјера до средине године, те да поремећаји на финансијским тржиштима не буду дуготрајни), прогнозира се глобални раст од 4,2% у 2021. години, односно 3,9% за напредне економије и 4,6% за нова тржишта и економије у развоју. Песимистички сценарио предвиђа пад глобалне економије за чак 8% ове године, након чега би услиједио постепени опоравак у 2021. години, од тек 1%. Очекује се пад производње у еуро-подручју за 9% у 2020. години, са смањењем производње у новим тржиштима и економијама у развоју за скоро 5% ове године.

Може се закључити да су сва претходна предвиђења ових институција врло песимистична, али и неизвјесна и заснована на бројним претпоставкама, а чија је реализација изложена различитим негативним ризицима. Оптимистичке претпоставке су полазиле од процјена да ће се од маја 2020. године надаље, укидати већина ограничења, што се у извјесној мјери остварило, али је нови талас епидемије почео поново у јесен, па је упитно какве ће се мјере поново морати предузимати. Према догађајима од октобра мјесеца, готово је извјесно да ће се остварити песимистички сценарио, чак са лошијим показатељима него што се првобитно процјењивано.

# 2.2. Макроекономска кретања у БиХ

Према Извјештају Свјетске банке[[4]](#footnote-4), БиХ је већ била под притиском успоравања, када je почела пандемија COVID -19, што је повећало ризик нове и дубоке рецесије. Наиме, реални раст БДП је већ био смањен са 3,6% у 2018. години, на процијењених 2,8% у 2019. години. Нови подаци за 2020. годину указују на значајно успоравање, што је посљедица пандемије.

Стопа незапослености била је значајна и прије кризе (18,4% у 2018. године, односно 15,7% у 2019. години). Стопа запослености је била 34,3% у 2018. години, односно 35,5% у 2019. години. Тржиште рада можда представаља највећи изазов у постојећој кризи, са потребом да се очувају радна мјеста у што већем обиму. Забрињава и податак ентитеских агенција за банкарство да је током ове године порасла задуженост грађана и то прије свега код микрокредитних организација. Истовремено, дошло је до пада новчаних дознака из иностранства, које су у 2019. године износиле 2,9 милијарди КМ. Према подацима Централне банке БиХ, дијаспора је у БиХ послала у периоду април – јуни за око 220 милиона КМ мање, у односу на исти период прошле године. Овај негативни тренд вјероватно ће се наставити до краја године. Све наведено отежава положај становништва и повећава ризик од пораста сиромаштва. Процјењује се, такође, да 60% оних који би могли прећи границу сиромаштва, тренутно није у програмима социјалне заштите, што би могао бити значајан притисак на јавну потрошњу.

Очекује се фискални дефицит за 2020. годину (суфицит од 2,5% у 2018. години, дефицит од 0,5% БДП у 2019. години). На крају 2019. године укупан јавни дуг је био 33,1%, што је прихватљиво. Одржавана је фискална дисциплина, што се показало значајним у условима пандемије и нове економске кризе. Очекује се да ће током 2020. године јавни дуг порасти на 37,5% БДП, те да ће се повећати дефицит текућег рачуна.

Свјетска банка је за БиХ направила прогнозе у два сценарија, који зависе од дужине трајања пандемије и обима и структуре јавних програма за помоћ и стабилизацију привреде.

**Табела 2: Изгледи за БиХ 2020. г.**

Прије Основни Сценарио

COVID 19 сценарио опадања

Реалан раст БДП 3,4 -3,2 -4,2

Потрошња 3,3 -2,7 -3,8

Инвестиције 1,0 -6,2 -7,1

Извоз 3,0 -8,8 -7,5

Увоз 5,0 -6,5 -7,5

*Извор: Процјена Свјетске банке Western Balkans Regular Economic Report, 2020, Western Balkans Regular Economic Report, 2020*

Мала и отворена БиХ економија осјећа посљедице кризе готово у свим сегментима привреде. Поремећени су односи домаће понуде и тражње, дошло је до прекида у ланцима снабдијевања и смањена је потражња из земаља ЕУ и земаља региона, што доводи до пада производње, те пада извоза роба и услуга. При томе, треба имати у виду да је већ у 2019. години БиХ забиљежила озбиљан пад индустријске производње, прије свега оне извозно оријентисане. Према најновијим прогнозама ММФ- а из септембра 2020. године изгледи за БиХ су још песмистичнији, па се предвиђа пад БДП од око 6,5%[[5]](#footnote-5). У 2021. години би требало доћи до опоравка, па би БДП могао да расте 5,5%.

ММФ, као и остале међународне институције, континуирано ревидирају своје економске прогнозе за 2020. и пројекције за 2021. и даље, али је евидентно да је дошло до значајног пада БДП, са свим макроекономским посљедицама које из тога произилазе, те да ће опоравк бити постепен и ограничен.

# 2.3. Макроекономске процјене и пројекције у Републици Српској за период 2020-2023.г.

У наредној табели дате су основне макроекономске пројекције за РС на бази ДОБ-а, али имајући у виду да се ради о процјенама из мјесеца јуна ове године, ажурирани подаци до крја октобра ове године нису били доступни, очекује се погоршање већине показатеља, како за 2020. годину, тако и за наредни период.

**Табела 3: Макроекономске пројекције за РС**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **О П И С / година** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** |
| БДП номинални, у мил. КМ | 9.631 | 10.077 | 10.680 | 11.233 | 10.895 | 11.291 | 11.799 | 12.306 |
| Број становника - у мил. | 1,16 | 1,15 | 1,15 | 1,14 | 1,14 | 1,14 | 1,13 | 1,13 |
| БДП по становнику у КМ | 8.320 | 8.740 | 9.304 | 9.832 | 9.561 | 9.935 | 10.409 | 10.885 |
| % раста БДП-а, номинално | 4,6% | 4,6% | 6,0% | 5,2% | -3,0% | 3,6% | 4,5% | 4,3% |
| % раста БДП-а, реално | 3,5% | 3,1% | 3,9% | 2,5% | -3,3% | 2,9% | 3,6% | 3,2% |
| Инфлација – просј. год. стопа | -1,2% | 0,5% | 1,2% | 0,5% | -0,4% | 0,8% | 1,1% | 1,3% |
| ***Реални раст БДП-а*** | (реалне стопе раста %) ***3,5 3,1*** | | ***3,9*** | ***2,5*** | ***-3,3*** | ***2,9*** | ***3,6*** | ***3,2*** |
| Приватна потрошња | 2,4 | 2,6 | 2,5 | 2,0 | -3,7 | 2,1 | 2,4 | 2,5 |
| Потрошња државе | 2,3 | -0,8 | 1,8 | 1,7 | 2,1 | 0,8 | 0,9 | 0,7 |
| Бруто инвестиције у стална сред. | 3,8 | -0,7 | 11,0 | 4,7 | -9,7 | 7,5 | 8,7 | 6,0 |
| ***Претпоставке:*** | | | | | | | | |
| Просјечне нето плате у КМ | 836 | 831 | 857 | 906 | 940 | 951 | 964 | 977 |
| Извоз роба, годишњи раст у % | 9,8% | 21,2% | 7,6% | -3,8% | -12,9% | 8,8% | 9,4% | 10,1% |
| Увоз роба, годишњи раст у % | 1,3% | 10,7% | 6,6% | -8,5% | -9,8% | 8,9% | 9,7% | 10,3% |
| Покривеност увоза извозом у % | 64,8% | 71,0% | 71,7% | 75,3% | 72,7% | 72,7% | 72,4% | 72,3% |
| Стопа незапослености % | 24,8% | 21,0% | 17,2% | 11,7% | 13,7% | 12,2% | 11,5% | 10,6% |

*Извор: Републички завод за статистику Републике Српске (2016-2019. год.); процјена (2020. год.) и пројекција (2021-2023. год.) Министарства финансија Републике Српске; НАПОМЕНА: Приватна потрошња обухвата потрошњу домаћинстава и потрошњу НПИСД (непрофитне институције које служе домаћинствима).*

Према анализама из ДОБ-а, највећи утицај на кретање привреде у 2020. години је имала пандемија корона вируса (COVID-19). Међународне институције (ММФ, Свјетска банка, Европска комисија), као што је већ наведено, више пута су вршиле ревизију пројекција економског кретања за 2020. годину, и то по правилу на ниже.

Привреда Републике Српске, као мала и отворена, са ограниченим ресурсима и тржиштем, у великој мјери је подложна утицајима из окружења. Због велике увозно/извозне изложености, негативни ефекти избијања коронавируса у земљама ЕУ, значајним спољнотрговинским партнерима (Италија, Хрватска, Словенија, Њемачка), показују свој директни утицај и на предузећа у Републици Српској, смањујући или ограничавајући њихову активност. Према прогнозама међународних институција, односно, према оптимистичком сценарију очекује се стабилизација и раст привредне активности од наредне године. Међутим, најновија дешавања у вези са пандемијом COVID-19, односно, погоршање здрвствене ситуације на глобалном нивоу, доводе у питање степен реализације овог оптимистичког сценарија. Подаци показују да земље, најзначајнији спољнотрговински партнери РС, у првом пологудишту 2020. године и даље, углавном биљеже негативне стопе привредног раста, што се у великој мјери одражава на економију Републике Српске.

Након појаве корона вируса, Влада РС је спровела рестриктивне мјере ради очувања здравља становништва и здравственог система (затварања привредних субјеката, обустављања комерцијалног саобраћаја, забране јавног окупљања и сл.), те истовремено припремила економске мјере за ублажавање негативних ефеката предузетих мјера. Након првог квартала 2020. године, смањења је домаће тражње, те отежано пословање, највише у трговини на велико и мало, туризму и угоститељству, саобраћају, а нешто мање у индустријској производњи, грађевинарству, те осталим услужним дјелатностима. Након благог опоравка, нови талас пандемије од септембра ове године, поново привредне дјелатности доводи у изузетно тежак положај. У вези са тим, биће потребно мобилисати финансијска средстава и пружити и друге облике помоћи, како са локалног тако и са републичког нивао. С друге стране, очекује се раст, због већих улагања, у дјелатностима: јавној управи, обавезном социјалном осигурању, образовању, дјелатностима здравствене заштите и социјалног рада, те области инфорамицја и комуникација. Имајући у виду све наведено, **укупна реална стопа БДП-а у 2020. години процјењује се на -3,3% (првобитно је било планиран раст од 3,7%).** У периоду 2021-2023. године, очекује се раст привредне активности, углавном по основу опоравка потрошње и инвестиција, па су пројектоване стопе привредног раста од 2,9%, 3,6% и 3,2%, респективно. Неизвјесност остварења свих пројекција већа је од уобичајне.

Према студији ОЕСD-а из маја 2020. године „Токови директних страних улагања у вријеме СОVID- 19", пројектује се пад директних страних улагања у 2020. години за више од 30% и то у случају оптимистичног сценарија. За земље у развоју, процјењује се и већи пад страних улагања, с обзиром да у износу страних улагања значајније учествује прерађивачки сектор и примарне гране индустрије, које су више погођени пандемијом. У случају оптимистичног сценарија очекује се да ће у другој половини 2021. године доћи до раста страних улагања и да ће се достићи предкризни период крајем 2021. године.

# 2.4. Основе пројекција јавних прихода за јединице локалне самоуправе у РС за период 2021-2023. година

У наредном преглeду дају се упоредни подаци прихода јединица локалне самоуправе за период 2019.-2023. година на бази Документа оквирног буџета РС за период 2021- 2023. године, који је био доступан на сајту Министарства финансија од 31.07. 2020. године. У вези са подацима за 2020. годину, треба имати у виду да су преузети из ДОБ-а, који је припремљен у мјесецу јуну 2020. године, и у коме тада нису били укључени сви негативни ефекти пандемије COVID-19 на буџетске приходе. До израде ове анализе нисмо били у могућности доћи до ажурираних података и процјене извршења прихода за ову годину, у складу са актуелним тенденцијама.

**Табела 4: Реализација 2019, план 2020. и пројекција прихода јединица локалне самоуправе**

**у периоду 2021-2023. годинa (у мил. КМ)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ОПИС | Реализ. | План | Пројекција | | | Пројекц. 2021/  План 2020 | Пројекц.2021/  Изв.2019 |
| 2019. | 2020. | 2021. | 2022. | 2023. | Инд. | Инд. |
| П Р И Х О Д И (I+II+III+IV) | 704,6 | 770,1 | 694,0 | 710,4 | 703,5 | 90,1 | 98,5 |
| I Порески приходи | 430,5 | 452,6 | 440,2 | 455,4 | 444,7 | 97,3 | 102,3 |
| 1. Приходи од индиректних пореза | 351,6 | 367,7 | 363,8 | 376,6 | 363,3 | 98,9 | 103,5 |
| 2. Порези на ЛП и приходе од самосталних дјелтности | 45,3 | 50,5 | 44,4 | 45,7 | 47,1 | 87,9 | 98 |
| 3. Порези на имовину | 27,9 | 31,3 | 27,7 | 28,7 | 29,7 | 88,5 | 99,3 |
| 4. Остали директни порези | 5,7 | 3,2 | 4,3 | 4,4 | 4,6 | 134,4 | 75,4 |
| II Непорески приходи | 198,6 | 217,4 | 192,2 | 198,4 | 203,9 | 88,4 | 96,8 |
| III Грантови | 8,6 | 4,4 | 4,3 | 4,3 | 4,3 | 97,7 | 50,0 |
| IV Трансфери између или унутар буџетских јединица | 66,8 | 95,7 | 57,2 | 52,3 | 50,5 | 59,8 | 85,6 |

*Извор: Докумeнт оквирног буџета РС за период 2021-2023. година*

Очекивани приходи јединица локалне самоуправе су 694,0 милиона КМ у 2021. години, 710,4 милиона КМ у 2022. години и 703,5 милиона КМ у 2023. години. Очекивани **приходи јединица локалне самоуправе** у 2021. години су скоро за 10% нижи у односу на план за 2020. годину. У структури прихода, **пројектован је пад и пореских (за 2,7%) и непореских прихода (за 11,6%)**. У 2022. години очекује се благи раст укупних, пореских и непореских прихода, у односу на 2021. годину.

Приходи од ***индиректних пореза*** су најзначајнији приходи, како за ентитетски ниво власти, тако и за локалне самоуправе у РС. Усљед дјеловања кризе изазване пандемијом COVID-19, дошло је до пада привредних активности и смањење потражње и промета роба и услуга. Због тога су смањени приходи од индиректних пореза. Пад ових прихода у БиХ у априлу износио је чак 32%, што се негативно одразило на буџете свих нивоа власти. Стање се постепено стабилизује, што показује податак да су за девет мјесеци ове године индиректни порези остварени у износу од 5,327 милијарди КМ и мањи су за 10,27% у односу на исти период претходне године. Око половине прихода јединица локалне самоуправе чине приходи од индиректних пореза. Повећано задуживање РС, које је неминовно због санирања економских посљедица пандемије, имаће негативан утицај на приходе, који по овом основу припадају локалној самоуправи, а имајући прописане начине расподјеле овог прихода. Потребно је у сарадњи са Савезом, радити на доношењу нових критерија расподјеле прихода од индиректних пореза. Пројекције прихода од индиректних пореза су извршене под претпоставком да је издвајање индиректних прихода за финансирање институција БиХ у средњорочном периоду на нивоу од 780 милиона КМ годишње, тако да постоји ризик у смислу евентуалне промјене наведеног износа износа у посматраном периоду.

У оквиру ***прихода од директних пореза*** код јединица локалне самоуправе најважнији су приходи од пореза на доходак и од пореза на имовину. Према подацима ПУ РС, укупна наплата јавних прихода у РС, након негативних трендова крајем првог и у другом кварталу, се стабилизовала, посебно у мјесецу септембру (укупно наплаћено јавних прихода у септембру 2020. године за 11% више него у истом мјесецу претходне године). Међутим, укупни показатељи I-IX 2020. према истом периоду 2019. године су негативни. За девет мјесеци прикупљено је укупно 1,823 милијарде КМ, што је за 3% мање него 2019. године. До краја ове године из ПУ РС очекују наплату прихода на нивоу претходне, уколико не буде значајнијег погоршања ситуације у вези пандемијом. Очигледно је да је пореска дисциплина у доброј мјери одржана упркос пандемији.

Пројекција прихода од пореза на лична примања и приходе од самосталних дјелатности за 2021. годину, исказана у ДОБ-у, је за 12,1% нижа у односу на план за 2020. годину. **Порез на лични доходак** је приход код кога се одмах осјетио утицај кризе изазване пандемијом COVID-19, због пада запослености. Током мјесеца марта и априла до средине маја, на територији највећег броја ЈЛС одлуком надлежних органа био је забрањен или ограничен рад бројним привредним субјектима. Иако су ове мјере укинуте или ублажене, још увијек сви субјекти не раде пуним капацитетом, нити су сви запослени враћени на посао. Очигледно је да ће бити потребан дужи временски период да се привредна активност врати на ниво прије епидемије COVID-19.

Опорезивање непокретности прописано је Законом о порезу на непокретности. На основу Закона о буџетском систему Републике Српске приход од пореза на имовину у потпуности припада буџетима јединица локалне самоуправе. Након вишегодишњег континуираног раста, дошло је значајног смањења наплате пореза на непокретности у првој половини 2020. године, што је очигледно посљедица пандемије COVID-19, односно, пролонгирања плаћања пореза (први дио до 30.09. умјесто до 30.06., други дио до 31. 12. умјесто до 30.09.).

Пројекције ДОБ за општине и градове у 2021. години код **непореских прихода** су ниже у односу на план из 2020. године (за 11,6% мања у односу на план текуће године). Највећи дио ових прихода чине комуналне накнаде и накнаде по разним основама, које у просјеку чине око 60% непореских прихода овог подсектора.

# 2.5. Пројекције јавне потрошње за јединице локалне самоуправе у РС за период 2021-2023. година

У наредној табели приказана је реализација 2019. години, план за 2020. годину, као и пројекција буџетске потрошње подсектора јединице локалне самоуправе по основним позицијама, у периоду 2021-2023. година.

**Табела 5: Извршење 2019, план 2020. и пројекција буџетске потрошње подсектора јединице локалне самоуправе у периоду 2021-2023. годинa (у мил. КМ )**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Ек. Код | ПОЗИЦИЈА | Извршење 2019. | План 2020. | Пројекц. 2021. | Пројекц. 2022. | Пројекц. 2023. |
| РАСХОДИ | |  |  |  |  |  |
| 41 | Текући расходи | 553,5 | 599,6 | 579,2 | 577,5 | 577,7 |
| 48 | Трансфери између или унутар јединица власти | 8,1 | 6,6 | 6,9 | 6,9 | 6,9 |
|  | Буџетска резерва | 0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |
| ИЗДАЦИ ЗА НЕФИНАНСИЈСКУ ИМОВИНУ | | | | | | |
| 51 | Издаци за нефинансијску имовину | 165,3 | 278,0 | 79,1 | 82,9 | 78,7 |
| УКУПНА ПОТРОШЊА (расходи и издаци за нефинан. имовину) | | 726,9 | 889,2 | 670,2 | 672,3 | 668,3 |
| ИЗДАЦИ ЗА ФИНАНСИЈСКУ ИМОВИНУ, ОТПЛАТУ ДУГОВА И ОСТАЛИ ИЗДАЦИ | | | | | | |
| 61 | Издаци за финансијску имовину | 3,3 | 1,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 62 | Издаци за отплату дугова | 118,6 | 58,0 | 50,0 | 55,0 | 54,3 |
| 63 | Остали издаци | 32,2 | 22,2 | 20,5 | 29,0 | 26,7 |
| УКУПНА ЈАВНА ПОТРОШЊА | | 881,0 | 971,2 | 740,7 | 756,3 | 749,3 |

*Извор: Докумeнт оквирног буџета РС за период 2021-2023. година*

Очекивана укупна јавна потрошња подсектора јединице локалне самоупаве износи 740,7 милиона КМ у 2021. години, 756,3 милиона КМ у 2022. години и 749,3 милиона КМ у 2023. години. У структури расхода најзначајнији су расходи за лична примања запослених, расходи по основу коришћења роба и услуга, издаци за нефинансијску имовину, али и дознаке на име социјалне заштите.

И поред опредјељења Владе Републике Српске да консолидује јавне финансије, појава пандемије COVID-19, те потребе за санирањем посљедица изазваних пандемијом, одразиле су се негативно на пројектоване буџетске оквире на нивоу сектора опште владе за период 2021-2023. година. Као резултат пројектованих буџетских оквира, у посматраном периоду на нивоу сектора опште владе планиран је дефицит 2021-2022. година, и блаи суфицит 2023. године. У планираном буџетском оквиру, за подсектор јединице локалне самоуправе, кроз цијели посматрани период, планиран је суфицит.

# 3. СТАЊЕ ПРИХОДА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РС ЗА ВРИЈЕМЕ КРИЗЕ ИЗАЗВАНЕ ПАНДЕМИЈОМ COVID-19 – УПИТНИК САВЕЗА ОПШТИНА И ГРАДОВА РС

У наставку се даје краћи коментар у вези динамике прихода (пореских и непореских) у периоду јануар- април 2020. године, према подацима добијеним од Савеза општина и градова РС[[6]](#footnote-6) (подаци се односе на 36 општина и градова у РС, које су одговориле, иако је упитник послат свим ЈЛС).

Анализа показује:

* У свим анкетираним јединицама локалне самоуправе, осим код једне неразвијене и једне изразито неразвијене, у првом кварталу 2020. године у односу на исти период 2019. године дошло је до повећања реализације **пореских прихода**. Номинални раст на нивоу свих анкетираних ЈЛС је око7 милиона КМ, односно, за 11% више него у првом кварталу 2019. године (а кретао се од +4%-Хан Пијесак и Соколац, до +79%-И. Н. Сарајево). У овој групи прихода доминирају индиректни порези прикупљени преко УИО БиХ, и који у структури укупних прихода, у просјеку, учествују са око 50%. Изузетак су развијене ЈЛС, и то оне које имају највећи број становника, гдје све више расте релативни удио прихода од пореза на непокретности.
* До преокрета долази већ у мјесецу априлу 2020. године, када је евидентан драматичан пад **пореских прихода** у односу на април 2019. године, односно, укупно извршење је номинално мање за око 9,9 милиона КМ или за 36%, а прије свега због пада прихода од индиректних пореза. Мјера закључавање (engl. lockdown) у циљу сузбијања епидемије, имала је одмах изразито негативне посљедице. Присутан је био и пад прихода од пореза на лична примања и прихода од самосталних дјелатности, што је у наредном периоду компензирано кроз мјере подршке привреди, које је предузела Влада РС. Дакле, најзначајнији приход свих ЈЛС, показао се као наосјетљивији у вријеме текуће економске кризе, и поједине неразвијене ЈЛС дошле су заиста у незавидну позицију. Порез на имовину је такође имао номинални пад, али то је, у првом реду, одраз пролонгираних рокова за плаћање, мада је за очекивати да поједини порески обвезници могу имати потешкоће у измирењу ове обавезе током цијеле 2020. године.
* Док су код пореских прихода појединачне тенденције прилично уједначене са општим, код **непореских прихода** постоје значајне разлике. Од 36 посматраних ЈЛС, код 20 је дошло до пада реализације **непореских прихода** већ у првом кварталу 2020. године у односу на исти период 2019. године, што је резултирало укупним номиналним смањењем, на нивоу свих ЈЛС, од 3,54 милиона КМ или за око 11%. Иако је уобичајено нижа реaлизација непореских прихода у првом квараталу, поједине ЈЛС заиста су имале изразито ниско извршење и то у свим категоријама, од развијених до изразито неразвијених. Очигледно је да ова врста прихода има специфичности за сваку ЈЛС и да је тешко утврдити неке опште законитости у динамици. То указује да свака ЈЛС мора пажљиво планирати ове приходе, пратити реализацију и процијенити мјере потребне за евентуално повећање у посткризном периоду.
* Динамика **непореских прихода** април 2020. према априлу 2019. године, показује да је само 7 ЈЛС, од посматраних 36, имало веће текуће извршење. При томе се истичу само двије развијене ЈЛС (Бијељина, Зворник), које су имале како номинално, тако и релативно значајно повећање ове врсте прихода. За остале је каратеристично мање извршење у односу на 2019. годину, које се кретало од 3%-Хан Пијесак, до 92%-Рудо. Укупно смањење, на нивоу свих ЈЛС, је номинално око 3,67 милиона КМ или за 37%. Дакле, само у мјесецу априлу, смањење је номинално износило колико за цијели први квартал 2020. године.
* Заједно посматрано **укупни приходи** на нивоу 36 анализираних ЈЛС у првом кварталу 2020. године у односу на први квартал 2019. године су били већи за 3% или за 3,5 милиона КМ. Негативна кретања у априлу су била таквог интензитета да су потпуно поништила овај ефекат. Укупни минус прихода април 2020. према априлу 2019. године био је 13,6 милиона КМ (или за -37% мање), а пад укупних прихода није заобишао ниједну посматрану ЈЛС.

Све наведено упућује на закључак да су наше ЈЛС изразито осјетљиве на кризне ситуације. У великој мјери зависе од дијељених прихода и имају низак ниво фискалне аутономије[[7]](#footnote-7). Међутим, одређена отворена питања система финансирања ЈЛС нису предмет овог рада, али ће се сигурно постати актуелна у постпандемијском периоду.

Ово испитивање стања прихода које је провео Савез, такође показује да у РС не постоји јавно доступна база података нити о приходима, нити о укупним буџетима ЈЛС. Оваква база, која би се ажурирала квартално, повећала би транспарентност локалних буџета, а послужила би и у сврхе различитих компаративних истраживања. Представљала би и значајну помоћ органима ЈЛС у креирању њихових политика и стратегија. Скроман одзив ЈЛС на упутник Савеза (свега 56% од укупног броја), опредијелили су и аутора ове анализе да се задржи на већ достављеним подацима и да истраживање прихода у овом обиму не проширује на период до септембра 2020. године. Достављени подаци сами за себе показују како може бити драматичан пад најзначајнијих врста прихода у врло кратком периоду, који код појединих ЈЛС није могуће компензирати нити додатним задуживањем, нити другим властитим изворима, без значајнијих интервенција и мјера, које су предузете са нивоа Владе РС.

# 4. УТИЦАЈ ПАНДЕМИЈЕ COVID-19 НА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ - УПИТНИК NALAS

Средином 2020. године проведено је истраживање од стране NALAS-а[[8]](#footnote-8), у оквиру јединица локалне самоуправе у југоисточној Европи, под називом “Општине у југоисточној Европи током пандемије COVID-19 и краткорочни и средњорочни одговор за социо-економски опоравак”. Циљ је био да се утврде могућности социјалног и економског опоравка од посљедица пандемије COVID-19. У наставку се даје сумарни преглед најзначајнијих налаза до којих је дошао NALAS у свом истраживању, а која су, према оцјени аутора овог рада, од значаја за предлагање мјера и поступање ЈЛС у РС у условима кризе изазване пандемијом COVID-19[[9]](#footnote-9). У упитнику је било 26 различитих питања, а за потребе овог извјештаја издвојено је 9 питања, за која су сумарни налази преузети из званичног Извјештаја: “SURVEY: South-East European Local Governments in Post Coivd-19 Socio-Economic Recovery“[[10]](#footnote-10) (у даљем тексту: **Извјештај NALAS**).

**-Утицај кризе изазване COVID-19 на локалне самоуправе одразиће се, првенствено на локалне финансије[[11]](#footnote-11).**

У претходно наведеном Извјештају NALAS-a, 37% испитаних ЈЛС у ЈИЕ одговорило је да очекују јак утицај кризе на локалне финансије, што подразумијева озбиљне поремећаје у пружању услуга и немогућност локалне самоупарве да извршава своје задатке, са средњорочним и дугорочним утицајем на локалну економију. С друге стране, 38% ЈЛС из региона очекује средњи ниво поремећаја, што значи поремећај многих општинских услуга, са краткорочним и средњерочним утицајем на локалну заједницу и економију. Према томе, све испитане ЈЛС су процијениле очекују јак „удар“ на локалне финансије, односно сматрају утицај кризе као изузетно ризичн за локалне заједнице и економију. Ови сумарни одговори на нивоу цијелог извјештаја, кореспондирају са одговорима које су, у овој анкети, дале ЈЛС из РС (50% анкетираних наших ЈЛС процијенило је да ће пандемија изазвати јак утицај).

**-Најзначајнији изазов са којима су се суочиле локалне самоуправе током врхунца кризе изазване COVID-19 је недостатак финансијских средстава[[12]](#footnote-12).**

Извјештај NALAS-a показује да се чак 87% анкетираних ЈЛС у ЈИЕ (од чега све анкетрине ЈЛС из РС) изјаснило се да је недостатк адекватних финансијских средстава највећи изазов на врхунцу кризе. Затим слиједи недостатак регулаторних капацитета и неодстатак људских и техничких ресурса. Поред претходног, као значајни изазови који ће бити пред ЈЛС у ЈИЕ су: недостатак техничких средстава и опреме, пружање основних услуга и система за снабдејвање, као и недостатак сарадње са другим нивоима власти или другим субнационалним ентитетима.

**-Утицај кризе на буџете локалних самоуправа за период март – јуни 2020. године у односу на исти период 2019. години огледа се, првенствено, у паду прихода и капиталних издатака[[13]](#footnote-13).**

Извјештај NALAS-а показује да чак 81% ЈЛС у ЈИЕ процјењује умјерени пад сопствених прихода (између 10% и 20%), а чак 65% предвиђа пад трансфера током кризе. Као резултат свега тога, више од 1/3 локланих самоуправа очекује велики пад капиталне потрошње (пад већи од 20%). Већина ЈЛС из ЈИЕ оцјењује као веома песимистичан период 2020. - 2022. година. Кумулативно посматрано, до 2022. године, ЈЛС из ЈИЕ и западног Балкана, очекују пад прихода од око 30% у односу на 2019. годину, што ће значајно угрозити њихову способност да пружају услуге и унаприједе инфраструктуру у својим заједницама. С друге стране, 60% анкетираних ЈЛС из РС се изјаснило да очекује велики пад сопствених прихода (већи од 20%).

**-Задуживање локалних самоуправа као одговор на социо-економску кризу COVID-19[[14]](#footnote-14).**

Извјештај NALAS-a се бавио питањем да ли су локалне самоуправе ЈИЕ користиле, планирају ли да користе или не, екстерно задуживање као инструмент финансирања у вријеме кризе. Према Извјештају, очекује се да ће локално задуживање играти важну улогу у финансирању мјера опоравка локалних самоуправа ЈИЕ. Већ је у вријеме упитника 24% свих локалних самоуправа у региону, повећало задуживање или то планирају. У неким економијама, као што су Румунија, Бугарска и Хрватска, постоји значајан број (35% - 50%) ЈЛС које су повећале своје задуживање или планирају да то учине. На ово питање само се једна ЈЛС из РС изјаснила да је већ повећала задуживање, а 50% се изјаснило да планирају.

**-Измјена или попуштање фискалних правила за ЈЛС као одговор на кризу COVID-19[[15]](#footnote-15).**

Извјештај NALAS-а у дијелу који се односи на попуштања фискалних правила за локалне самоуправе из ЈИЕ наводи да је пружена/омогућена повећана флексибилност у постојећим фискалним и регулаторним прописима и правилима, посебно у погледу прерасподјеле буџета, набавки, у коришћење намјенских трансфера и приступа задуживању. Ово је локалним самоуправама омогућило да рационализују и боље искористе постојеће ресурса. У Извјештају NALAS-a се даље наводи да локалне самоуправе очекују да централне владе треба да усвоје поједностављена и флексибилнија правила о локалном задуживању, укључујући гаранције и одгоде сервисирања дуга, посебно за оне врсте пројеката који подстичу локалну економију и отварање радних места. Истовремено, Извјештај NALAS-a наглашава потребу да се усвајањем ове експанзивне фискалне политике сачува глобална фискална стабилност. У свјетлу ових одговор за РС би било значајно да се подржи иницијатива Савеза општина и градова за измјену прописа о задуживању и повећању максималне стопе задуживања.

**-Начини на које националне власти могу најбоље да подрже локалне самоуправе у спровођењу мјера опоравка од кризе[[16]](#footnote-16).**

Ивјештај NALAS-a показује да се, из перспективе ЈЛС из ЈИЕ, очекују од виших нивоа власти и централних влада добро планиране и циљане политике, као кључне за социо-економски опоравак. Сматра се да треба повећати степен консултација између централне владе и ЈЛС. Као битно питање истиче се функционална и финансијска децентрализација и флексибилнија правила за задуживање. Такође, сматра се да влада треба да обезбједи и алоцира више средстава за социо-економски опоравак за локални ниво власти и привреду, кроз различите финансијске инструрменте. Локалне самоуправе очекују да централне власти пруже помоћ у обнављању IT инфрастrукруте и повећају капацитете и вјештине свих јавних службеника у области кризног менаџмента. Од анкетираних ЈЛС из РС, према Извјештају NALAS-a, 2/3 сматра да су од низа мјера, које влада треба да предузме како би подржала локалне самоуправе, најкорисније сљедеће: јасна координација између нивоа власти, формирање адекватних финансијских фондова и обезбјеђење више јавних инвестиционих мјера.

**-Активности локалних самоуправа на пружању проактивне подршке својим заједницама у кратком и средњем року[[17]](#footnote-17).**

У Извјештају NALAS-a, тачка 6.1. дат је сумарни преглед активности које локалне самоуправе могу да пруже као подршку својим заједницама у кратком и средњем року, од чега се најзначајније наводе у наставку, у смислу, прихватљивости за наше ЈЛС:

-проводити континуиране активности на очувању јавног здравља (санације/дезинфекције јавних простора) и информисање грађана о хигијенским мјерама, те помогање другим институцијама у циљу подизања свијести грађана о значају поштовања хигијенских и других мјера,

-криза је показала да је потребно повећати локалне капацитете и вјештине у кризном менаџменту (управљање кризним ситуацијама), а у појединим случајевима размотрити потребу реорганизације и унапређење система цивилне заштите ради ефикаснијег дјеловања, што ће играти кључну улогу у сузбијању очекиваног другог таласа пандемије, а и у наредном периоду,

-потребно је развијати локалне стратегије и програме за социјални и економски опоравак. Економски подстицаји играју кључну улогу у овим стратегијама. У степену у којој је то у надлежности ЈЛС, предузимати мјере фискалних и других олакшица, укључујући смањења и одлагања рокова плаћања за одређене категорије, посебно најугроженије. Процјењује се да ћето највјероватније бити и остати срж локалних напора да подрже своје заједнице и економије. Слично, механизми директне финансијске подршке за средња и мала предузећа и самосталне предузетнике, који су били највише погођени забраном рада и кризом, веома је добар начин да се сачувају радна мјеста,

-локалне самоуправе, по оцјени из Извјештаја NALAS-a, играју важну улогу у промоцији запошљавања и отварања нових радних места, кроз специфичне програме, укључујући и подстицаје за одређене категорије послова и сектора, обуке и стручна образовања, кроз координацију са приватним сектором и сл,

-потребно је наставити са подстицајима за локалну економију, кроз добро циљане инвестиције и посебну пажњу посветити погођеним привредним гранама, што поред осталог, укључује повећану промоцију и помоћ у развоју локалних туристичких производа и подстицај домаће тражње,

-поред помоћи локалним пословним субјектима и грађанима, обавеза је ЈЛС да предузму мјере за побољшање мобилизације и администрације локалних прихода, ради повећања прихода на одржив начин. Истовремено, треба предузимати активности у вези са плановима локалне потрошње, ради повећања ефикасности и ефективности локалних политика у трошењу јавних средстава. Побољшана мобилизација прихода и континуирани надзор потрошње, помоћи ће у стварању потребних ресурса за подршку повећаној потрошњи у сврху социјалног и економског опоравака,

- у области здравства ЈЛС би могле да наставе подржавање локалних домова здравља у набавци заштитног материјала и медицинске опреме или подршком у адаптацији локалних здравствених установа. У сарадњи са вишим нивоима власти, подршка ЈЛС би могла да укључује и повећање број здравствених радника,

-у области образовања, локалне самоуправе у партнерству са вишим нивоима власти, приватним сектором и другим заинтересованим странама, могле би предузети активне мјере помоћи које би имале за циљ да се школски простори прилагоде како би се спријечило ширење COVID-19, затим да се обезбиједи потребна IT инфраструктура и осигура техничка опрема за учење на даљину. Треба предузети посебне мере за дјецу и студенте из сиромашних домаћинстава, кроз обезбјеђење интернета и рачунарске опреме,

-у области социјалне заштите, према Извјештају NALAS-a, локалне самоуправе су обезбиједиле подршку најугроженијима дистрибуцијом хране, санитарних производа и лијекова. Подршка је обухватала и готовинске трансфере, укидање или смањење локалних накнада. Службе социјалне заштите реорганизоване су и прилагођене новој стварности,

-у области пољопривреде, криза изазвана пандемијом COVID-19 показала је значај развоја и подршке одрживе пољопривреди. То укључује финансијску и административну подршку пољопривредницима кроз обезбјеђење бесплатних сјемена и пољопривредне опреме, савјетовања, помоћ у осигурању приступа тржиштима, прије свега локалном (online пољопривредно тржиште и сл.),

-у области локалне администрације, ЈЛС могу предузети додатне кораке ка дигитализацији услуга, повећати број online услуга, које пружају путем одређених апликација и сл,

-локалне самоуправе треба да пруже подршку волонтирању, које је у појединим земљама играло кључну улогу у пружању подршке најугроженијима грађанима током пандемије COVID-19.

Одговори ЈЛС из РС, које су одговориле на NALAS-ов упитник, у великом дјелу, поклапају се са горе наведеним сумираним мјерама и активностима наведеним у тачки 6.1. Извјештаја NALAS-а. Закучак је овог дијела Извјештаја NALAS-а да „локалне самоуправе су биле и сигурно ће остати на првој линији одговора на кризу изазвану пандемијом COVID-19 суочавајући се са изазовима без преседана“[[18]](#footnote-18).

**-Локалне самоуправе и стратегије опоравка[[19]](#footnote-19).**

Према Извјештају NALAS-а, кључне области интервенције и стратегије опоравка за већину анкетираних ЈЛС, су локална економија, социјална заштита, здравство и циљане инвестиције. На нивоу анкетираних ЈЛС у југоисточној Европи, 40% их је усвојило посебну стратегију опоравка, поред ребаланса буџета. Увидом у појединачне упитнике, све анкетиране ЈЛС из РС у овом истраживању NALAS-а су одговориле да нису усвојиле посебну стратегију опоравка, али је евидентно да су све приступиле усвајању ребаланса буџета, како би редефинислае приоритете у потрошњи у складу са падом прихода.

**-Утицај пандемије на буџете локалне самоуправе у средњем року, у случају да виши ниво власти не обезбиједи додатна средства или повећање прихода[[20]](#footnote-20).**

Према Извјештају NALAS-a, локалне самоуправе у ЈИЕ очекују промјену у структури потрошње у средњорочном периоду, ако се са виших нивоа власти не обезбиједе додатна средства или опције за прикупљање прихода. Подаци показују да ће највећи негативни утицај бити код капиталних инвестиција. Што се тиче нових капиталних инвестиција које су првобитно планиране да се покрену у 2020. години, 41% локалних самоуправа ЈИЕ очекују да ће се смањити за више од 15%, док 26% очекују да ће пад бити умеренији, у распону од 5-15%. Слично томе, очекују се и да ће текуће капиталне инвестиције имати пад, те 28% локалних самоуправа у ЈИЕ очекују велико смањење, а још 29% њих очекује умерено смањење. Поред капиталних улагања, значајна редукција се очекује и код субвенција/грантова за културне и спортске институције, јавна предузећа итд. Потрошња за одређене врсте текућих расхода, као што су плате и опште оперативно/текуће одржавање, такође ће претрпјети одређено смањење. При томе треба имати у виду, да ову врсту расхода карактерише природна нееластичност, па ће смањење бити више умјереније, него јако. Међутим, 17% локалних самоуправа ЈИЕ очекују да се потрошња за плате неће промијенити, а у мање од 10% њих очекује се чак и пораст. На основу увида у појединачне упитнике за ЈЛС из РС које су одговориле на NALAS-ову анкету.

На крају, треба рећи да је сврха NALAS-овог истраживања била да помогне побољшању разујмевања утицаја кризе COVID-19 на ниво локалне управе у ЈИЕ, идентификовању ефикасних и иновативних стратегија социјалног и економског опоравка и помогне у формулисању конкретних политика и приједлога за пружање подршке напорима асоцијацијама локалних самоуправа чланица NALAS-a. Према овом истраживању, асоцијације локалних самоуправа играју кључну улогу у координацији и сарадњи на свим нивоима власти и стога имају незамењив положај у одговору на пандемију, те у планирању и спровођењу социјалног и економског опоравка.

# 5. АНАЛИЗА ПРОВЕДЕНИХ МЈЕРА У ИЗАБРАНИМ ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ЗА ВРИЈЕМЕ КРИЗЕ ИЗАЗВАНЕ ПАНДЕМИЈОМ COVID-19

Као што је наведено у уводу, анализа проведених мјера за вријеме кризе изазване пандемијом COVID-19 извршена је за 7 градова и општина у РС. Према Одлуци о степену развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској за 2020. годину („Сл. гл. РС“, број 102/19), изабране општине и градови су разврстане према степену развијености, како слиједи:

- развијени су градови Бања Лука, Градишка и Приједор, те општина Лакташи,

- средње развијене су општине Србац и Фоча,

- неразвијена је општина Вишеград.

Даље у тексту приказна је анализа прихода у периодима 01.01.-31.03.2019. године и 01.01.-30.06.2019. године у односу на исте периоде 2020. године, као и резиме одговора из достављеног упитника, а у вези са мјерама које су проведене у овим изабраним ЈЛС за вријеме пандемије.

# 5.1. Утицај пандемије COVID-19 на приходе

Свако истраживање утицаја пандемије COVID-19 на ЈЛС почиње са анализом динамике прихода, односно, поређењем текућег стања са оним прије кризе. У наставку се даје анализа извршења прихода у **периоду 01.01. до 31.03.2020. године** у односу на исти период 2019. године.

**Графикон 1.**

Од анкетираних ЈЛС, 4 су забиљежиле, у првом кварталу 2020. године у односу на 2019. годину, пад наплате укупних прихода (у распону од -0,4% (Градишка) до -5,2% (Бања Лука)), а једна ЈЛС имала је готово исти ново наплате (Лакташи). Двије ЈЛС оствариле су раст укупних прихода (Приједор за 5,7% и Србац за 11,5%). Номинално посматрано, највеће смањење карактерише град Бању Луку (-1,45 милиона КМ), али је ово уобичајна динамика првог квартала сваке године.

Посматрано према структури, све ЈЛС у првом кварталу забиљежиле су раст *пореских прихода* (од 8% до 13%), а у оквиру тога, готово идентичан раст прихода од индиректних пореза (за 15%). С друге стране, код готово свих ЈЛС забиљежен је пад наплате пореза на непокретности, у распону од око 30% до 40%.

Све анкетиране ЈЛС су оствариле пад *непореских прихода* (од -44%, нпр. Фоча, до -15% код Вишеграда), осим општине Србац (раст за 22%). Код општине Лакташи и града Приједора, овај пад непореских прихода компензиран је већим пореским приходима. Пад реализације непореских прихода, у првом кварталу 2020. године, за анкетиране ЈЛС, везује се, највећим дијелом, за сљедеће приходе:

-комунална такса на фирму,

-земљишна рента и накнада за уређење грађевинског земљишта,

-властити приходи буџетских корисника, те

-разни намјенски приходи (концесионе накнаде, накнаде за коришћење шума, средства за финансирање посебних мјера заштите од пожара и сл.).

Доступни подаци о реализацији појединих непореских прихода, показују да су ЈЛС, које имају високо учешће прихода од земљишне ренте и накнаде за уређење грађевинског земљишта (Бања Лука), као и намјенских прихода (Фоча, Вишеград), у укупним приходима, забиљежиле већи пад непореских и укупних прихода у 2020. години, у посматраном периоду.

У наставку се даје даје анализа извршења прихода у периоду 01.01.-30.06.2020. године у односу на исти период 2019. године.

**Графикон 2.**

Пандемија COVID-19 значајно је утицала на погоршање финансијске позиције свих анкетираних ЈЛС. Све ЈЛС забиљежиле су велики пад извршења укупних прихода у првом полугодишту 2020. у односу на исти период претходне године. Пад се кретао у распону од -10,7% (Вишеград) до -16,2% (Б. Лука) и -19,3% (Фоча). Номинално посматрано, највећи пад прихода од 9,15 милиона КМ, имала је Бања Лука, као што је био случај и у првом кварталу.

Посматрано према структури прихода, већи пад реализације забиљежили су непореских приходи (у распону од -48% - код Фоче, до -10,3% - код Вишеграда), док је нешто мањи пад карактерише пореске приходе (у распону од -14,2% - код Б. Луке и -12,2% - код Лакташа, до -9,1% - код Фоче).

Према ДОБ-у, у 2019. години порески приходи су чинили 61% свих прихода ЈЛС (порески, непорески, грантови, трансфери), а за 2020. годину су пројектовани са 58,7%. Управо ови приходи који доминирају као извор финансирања ЈЛС, показали су изразито смањење током пандемије. Драматичан пад је био у априлу, када су скоро преполовљени. Након тога, слиједи опоравак али и даље и није достигнут ниво из 2019. године.

Код свих анкетираних ЈЛС, забиљежен је пад прихода од индиректних пореза, у просјеку око -6,6%, а номинално посматрано, највећи пад остварила је Бања Лука, у износу од -1,5 милиона КМ, те Приједор, у износу од -0,71 милиона КМ.

Приходи од пореза на непокретности ниже су остварени за око 50% у највећем броју посматраних ЈЛС, осим код Вишеграда и Фоче, код којих су смањени за око 75%. Наравно, већи пад су, номинално посматарано, имале развијене и веће ЈЛС (нпр. Бања Лука -2,6 милиона КМ, Приједор -0,54 милиона КМ).

Пад у наплати готово свих врста непореских прихода, који је био присутан у првом кварталу (посматрано у односу на 2019. годину), настављен је само бржом динамиком након избијања пандемије.

Смањење наплате непореских прихода првенствено је посљедица пада привредних активности изазваних пандемијом. Али треба имати у виду да су анкетиране ЈЛС одобравале привредним субјектима различите облике субвенција (нпр. за комуналне таксе и накнаде), вршиле су ослобађање од обавезе плаћања закупнине, одобравале опрост/мораторијум на дугове, као и пружале друге видове помоћи привредним субјектима и становништву (нпр. смањење цијене боравка у предшколским установама), што је утицало на мање остварење непореских прихода. С друге стране, ова помоћ привреди, уз далеко обимније и сложеније мјере са нивоа РС, обезбиједили су неопходну подршку привредним субјектима, са циљем очувања радних мјеста и континуитета пословања.

Осим значајног пада прихода у односу на исти период 2019. године, анкетиране ЈЛС нису оствариле ни планирани буџет. Достављени подаци показују да су све анкетиране ЈЛС, у првом кварталу 2020. године, оствариле мање укупно приходе у односу на планирани буџет у распону од -20% (Приједор) до -5,6% (Србац). Са 30.06.2020. године ситуација је још драматичнија. Редукција остварених у односу на планиране прихода се креће од -30% (Приједор, Фоча) до -20% (Лакташи).

Иако су све ЈЛС оствариле значајне финансијске губитке због пандемије, развијеније и веће ЈЛС имају могућност да на бољи начин компензују ове губитке, укључујући и додатно задуживање. Такође, пад прихода, утицао је на све ЈЛС у смислу прерасподјеле текуће потрошње (буџетских расхода). Расходи су смањивани у складу са приоритетима сваке ЈЛС. Приходи су опадали брже и више, него што су се могли прилагодити расходи, што је негативно утицало на ниво бруто буџетског суфицита, како номинално, тако и реалтивно у односу на почетни план за 2020. годину. Бруто буџетски суфицит/дефицит (као разлика буџетских прихода и расхода) показује способност финансирања инвестиција из остварених прихода без додатног задуживања и продаје имовине ЈЛС.

# 5.2. Преглед проведених мјера за вријеме кризе изазване COVID-19

У наставку се даје сумарни преглед одговора на упитник који је креиран током овог истраживања, а који обухвата различите сегменте функционисања ЈЛС у вријеме пандемије:

|  |  |
| --- | --- |
| **ПИТАЊЕ** | **ОДГОВОР** |
| I  Да ли је ЈЛС вршила репрограм кредитних задужења, у којем износу, ако јесте?  Колика је била стопа краткорочне и дугорочне задужености на дан 31.12.2019. г., а колика на  дан 30.06.2020. г., према методологији из Закон о задуживању, дугу и гаранцијама РС? | 1. У погледу кредитних задужења, предузимане су сљедеће мјере:  -репрограм (рефинансирање) постојећих кредита,  -мораториј на отплату кредита,  -мораториј на плаћање датих гаранција повезаним прљвним лицима.  2. Ове мјере обезбиједиле су „релаксaцију“ буџета за 2020. г., али су продужиле период отплате и тиме потенацијално умањиле могућност нових задужења у наредном периоду.  3.Треба имaти у виду да анкетиране ЈЛС не прелазе тренутно лимите задужености према Закону о задуживању, дугу и гаранцијама, зато што се задуженост мјери у односу на остварене властите приходе у 2019. години. Када се у 2021. години буду мјерили ануитети у односу на приходе из 2020. године, постоји опасност да дио ЈЛС прекорачи дозвољене лимите. Тиме ће бити онемогућене за додатно задуживање, и то ће ограничити простор за обезбијеђивање нових извора финансирања, прије свега, за капиталне инвестиције. У том смислу, биће потребно обновити иницјативу Савеза општина и градова, да се олакшају лимити за задуживање ЈЛС.  4. Једна ЈЛС је уговорила репрограм по основу неплаћених пореза и доприноса. |
| II  Да ли се ЈЛС додатно задуживала, због дјеловања COVID-19?  Навести износ и намјену кредита или другог облика задужења (обвезнице и сл.). | 1. Све анкетиране ЈЛС су се додатно задужиле у 2020. години (осим једне), дугорочно и/или краткорочно.  2. Намјене дугорочног задуживања су за финансирање капиталних инвестиција и рефинансирање постојећих кредита.  3. Краткорочно задуживање је било за финансирање дефицита произашлог из готовинског тока.  4.Двије ЈЛС су се задужиле емисијом обвезница (Бања Лука, Фоча). Иначе, ЈЛС се ријеђе задужују путем емисије обвезница, иако се ради о поступку задуживања, који обезбјеђује већи број инвеститора и често нуди повољније каматне стопе.  5. Очигледно је да је криза довела до дотаног задуживања, и да се због пада прихода није могло избјећи додатно задуживање ЈЛС. |
| III  Да ли је ваша ЈЛС добила средства трансфера Владе РС (из Фонда солидарности за обнову ЈЛС), као помоћ у превазилажењу посљедица  COVID-19, и у којем износу?  Да ли је ЈЛС добила другу врсту помоћи или гранта због пандемије COVID-19 и у којем износу? | 1. Све ЈЛС добијали су помоћ/средства Фонда солидарности за санацију посљедица и потешкоћа насталих услијед ширења заразне болести изазване вирусом COVID-19.  2. Помоћ се кретала у распону од 0,34 милиона КМ (Вишеград) до 4,05 милиона КМ (Бања Лука).  3. Већина анкетираних ЈЛС добила је помоћ у виду личне једнократне помоћи за комуналне полицајце, због њихових додатних активности у вријеме пандемије. |
| IV  Да ли ЈЛС усваја План капиталних инвестција и да ли је вршено ревидирање ових планова или су ови износи смањени кроз ребаланс буџета у току 2020. године?  За колико је извршено смањење средстава намијењених капиталнимн инвестицијама?  Навести почетни план и тренутно планиран износ. | 1. Све анкетиране ЈЛС су се изјасниле да доносе ПКИ (у различитим облицима, као посебан документ или у оквиру стратегије развоја), што је позитивно. Овакав приступ олакшава годишње буџетирање и значајан је инструмент, који повећава ефикасност инвестиционих улагања на локалном нивоу.  2. Код већине анкетираних ЈЛС, до септембра, због пандемије није вршено ревидирање ПКИ, а капиталне инвестиције за 2020. годину су мијењале свој укупан износ кроз ребаланс буџета.  3. Само једна ЈЛС доставила је податке о износима капиталних улагања кроз први план и кроз ребаланс.  4. Код двије ЈЛС, упркос паду прихода, износ за капиталне инвестиције повећан је кроз ребаланс буџета за 2020. године (према подацима до септембра). |
| V  На који начин је извршена редукција трошкова/утврђивање приоритета, због пада прихода изазваних дјеловањем COVID-19?  Путем посебних инструкција начелника/ градоначелника, или само кроз ребаланс буџета, ако га је било, или на неки други начин?  Навести буџетске позиције које су претрпјеле највеће смањење у односу на почетни буџет, а због пандемије COVID-19 (навести износе по позицијама). | 1. Већина анкетираних ЈЛС донијеле су неки облик акта, којим је извршена редукција и/или утврђени приоритети:  -акт градоначелника/начелника,  -акт (упутства, наредбе и сл.) о рационализацији трошкова.  2.Све анкетиране ЈЛС усвојиле су ребаланс буџета, кроз који су највише смањење позиције расхода за: робе и услуге, путне трошкове, репрезентацију, грантове и друге расходе, у складу са утврђеним приоритетима. |
| VI  На који начин је пружена помоћ привреди, због дјеловања COVID-19, од стране ЈЛС, колики је планирани износ ових издатака и расхода?  Кроз посебне скупштинске одлуке (нпр. субвенције за одређне комуналне накнаде и сл.)? Или на други начин? | 1. Код свих ЈЛС скупштине општине/градова доносиле су одлуке или програме помоћи привреди, како би се ублажиле негативне економске посљедице пандемије.  2. Помоћ је имала сљедеће облике:  -субвенције различитих облика комуналних такси (за истицање пословног имена, за постављање реклама и слично)  -субвенције накнаде за заузимање јавне површине  -субвенције редовне камате на кредите пословних субјеката (*само код једне ЈЛС, уз ограничење у погледу висине кредита и висине каматне стопе*)  -субвенције превозницима који обављају јавни превоз  -суфинансирања пољопривреде – сјетве и слично, набавка пољопривредне опреме  -исплата туристичких ваучера лицима који су користили смјештајне капацитете на подручју општине (*само код једне ЈЛС*)  -мораторијум у отплати дуга (плаћање доспјелих, а неплаћених обавеза ЈЛС у ратама *(код једне ЈЛС)*)  -ослобађање плаћања закупа за пословне просторе -програм кориштења средстава од наплаћене накнаде по  основу промјене намјене пољопривредног земљишта у непољопривредне сврхе и закупнине за пољопривредно земљиште.  3. Позив пољопривредним произвођачима (газдинствима, али и појединцима) да доставе податке о вишковима производа за који им је потребан откуп и пласман, а у циљу повезивања произвођача и пословних субјеката које се баве прометом прехрамбених производа.  4. Износи су се кретали у распону од 0,05 милиона КМ (Вишеград) до 1,3 мил. КМ (Бања Лука) у зависности од величине ЈЛС. Реализација ових средстава код свих општина је у току, коначан износ биће познат на крају године.  5. Све одлуке и програми објављиване су у службеним гласницима и доступне су на интернет страницама градова/општина (осим једне ЈЛС која се по овом питању није изјаснила).  6. Додјела средстава вршена је путем јавног позива.  7. Већина субвенција односила се на пословне субјекте којима је забрањен, отежан или ограничен рад у периоду март – јуни. |
| VII  На који начин је пружена помоћ становништву, због дјеловања COVID-19, од стране ЈЛС?  Колики је планирани износ?  Начин доношења кроз посебне скупштинске одлуке? Или на други начин? | 1. Средства намијењена као помоћ становништву су обухватала:  -субвенције мјесечних карата у јавном превозу за ученике средњих школа,  -субвенције за плаћање воде за кориснике сталне новчане помоћи код „Центра за социјални рад“ (*код једне ЈЛС*)  -субвенција трошкова накнаде за уређење градског грађевинског земљишта и ренте за легализацију бесправно изграђених објеката за поједине угрожене категорије становништва (*код једне ЈЛС*)  -умањење економске цијене коштања услуга предшколских установа -пакети хране и других потребних средстава социјално угроженом становништву  -пољопривредни пакети  -помоћ у пластеничкој производњи  -помоћ у набавци и достави на кућну адресу намирница и лијекова, (*код једне ЈЛС*)  -подстицаји за пољопривредну производњу  -уступање неискориштених пољопривредних површина у власништву ЈЛС, на коришћење заинтересованим грађанима.  2. Једна ЈЛС је навела да није било дознака становништву  3. Планирана средства као помоћ становништву кретала су се у распону од 0,05 милиона КМ до 0,5 милиона КМ.  4. Све одлуке и програми објављиване су у службеним гласницима и доступне су на интернет страницама градова/општина (осим једне ЈЛС која се по овом питању није изјаснила). |
| VIII  Колико су износили директни расходи и издаци из буџета ЈЛС, који су се односили на сузбијање пандемије COVID-19 (дезинфекција јавних површина, установа, трошкови карантина, превоз одређених категорија запослених и сл.)? | 1. Расходи који су се односили на сузбијање ширења COVID-19 били су:  -дезинфекција отворених јавних површина, градских јавних установа и набавка дезинфекционих средстава  -појачан одвоз смећа и општа јавна хигијена  -повећани издаци за грант локалним домовима здравља,  -трошкови градских карантина  -превоз здравствених радника и радника МУП-а током ванредне ситуације  -набавка опреме и сл.  2. Износ ових средства кретао се у распону од 0,02 мил. КМ (Вишегард) до 0,5 мил. КМ (Приједор) и 0,9 мил. КМ (Б. Лука).  3. Расходи су финансирани из редовног буџета или донација (Градишка). |

На основу обрађених одговора 7 анкетираних ЈЛС, може се закључити висок степен сличности у поступању током пандемије, у смислу управљања приходима и примицима, инвестирања, те помоћи привреди и становништву. Ако се регионално посматра, и ЈЛС у окружењу углавном су проводиле сличне активности, мјере и пројекте.

# 6. ПРЕПОРУКЕ ЗА ДАЉЕ УПРАВЉАЊЕ ЛОКАЛНИМ ФИНАНСИЈАМА

Истраживања проведена у овом раду показују да је криза изазвана COVID-19 имала јак утицај на финансије и начин функционисања свих ЈЛС, без обзира на степен развијености и величину. На крају, као резултат овог истраживања и анализе, даје се сумарни преглед и шире образложење активности и предузетих мјера, односно, препорука, које би се могле примијенити од стране ЈЛС у РС.

Препоруке се првенствено односе на управљање јавним финансијама, али и на друге сегменте функционисања, у периоду кризе изазване пандемијом COVID-19. Треба имати у виду да дио препорука има дугорочни карактер, што значи да се могу и требају примијенити и у постпандемијском периоду, за који се надамо да ће ускоро наступити. Препоруке су:

1. Требало би развити систем обавезног и континуираног прикупљања, обраде и јавног објављивања података о буџетима свих ЈЛС у РС, на основу чега би се вршиле компаративне анализе појединачних ЈЛС са просјеком, израчунавали одређени просјечни показатељи и сл. Скроман одзив ЈЛС из РС на анкету Савеза и NALAS-а, као и потешкоће у прикупљању података за ову анализу, показује да не постоји разумијевање значаја системског прикупљања податка и њихове анализе, као основе за развој политика и предлагање мјера и измјена регулативе према Влади РС.
2. Што се тиче прихода ЈЛС, током периода кризе може се констатовати сљедеће:

* За све анкетиране ЈЛС у РС, драматичан пад прихода у првом полугодишту ове године, изазван пандемијом COVID-19, у значајној мјери је компензиран трансферима из Фонда солидарности. Очигледно је да без помоћи виших нивоа власти, у кризним ситуацијама оваквих размјера, локалне заједнице не могу адекватно функционисати. Ово је посебно изражено код малих и/или неразвијених ЈЛС.
* Тренутно ЈЛС у РС немају властита трајна новчана резервна средства - фондове, која би могла да дјелују као компензација у периодима кризе. У буџетима ЈЛС сваке године се планирају средства резерве, која се троше у складу са чланом 43. Закона о буџетском систему, за расходе и издатке који нису били планирани или су недовољно планирани у буџету, односно, за привремено извршавање обавеза у случају смањеног обима буџетских средстава. Дакле, планирају се и троше на годишњем нивоу. Формирање додатних резерви за мале и неразвијене ЈЛС није ни реално, имајући у виду структуру извора финансирања и величину њихових буџета. На нивоу Републике постоје Фонд солидарности за обнову РС, основан 2014. године, и Компензациони фонд, основан 2020. године, са искључивом намјеном санирања посљедица и потешкоћа због пандемије COVID-19. Дакле, постоји потреба да се у наредном периоду прописима детаљније и ефикасније уреди питање оснивања и функционисања овакве врсте фондова, као помоћ у кризним ситуацијама и уједначавање прихода ЈЛС, како на нивоу РС, тако и на локалном нивоу.
* Исто тако, потребно је иницирати измјене прописа којима је уређено прикупљање и трошење намјенских средстава на нивоу ЈЛС (нпр. средства противпожарне заштите и сл.), којима би се привремено промијенила намјена и омогућило трошење за редовне буџетске намјене и/или за расходе и издатке везане за борбу против пандемије, укључујући и помоћ привреди. Поједине ЈЛС остварују значајне приходе по овом основу, који се не утроше током текуће буџетске године, па се преносе у наредни период са дефинисаном намјеном.
* Криза је учинила поново актуелном потребу доношења посебног закона о финансирању ЈЛС, као и нових критеријума за расподјелу прихода, а у сарадњи са Савезом.

1. Поред недостатка финансијских средстава као најзначајнијег проблема у периоду кризе, дио ЈЛС сматра изазовним и недостатак осталих ресура (кадрови, технички капацитети, организација), као и питање координације и информисаност свих нивоа власти. У вези с тим, препорука би била да треба повећати степен консултација између Владе РС и ЈЛС, као и између ЈЛС и заинтересованих субјеката (привреда, корисници буџета, организације цивилног друштва).
2. И прије кризе, постојала је потреба да се повећа транспарентност и да се обезбиједи већа партиципација јавности, односно грађана, у трошењу буџетских средстава ЈЛС, што је криза додатно потенцирала. Уз помоћ надлежних министарстава и Савеза, а на бази примјера добре праксе из окружења и ЕУ, требало би наставити пројекат развоја партиципативног буџетирања у РС, који је покренут средином ове године. Поједини градови у земљама у окружењу су самоиницијативно покренули online платформе за партиципативно буџетирање са позивом грађанима и удружењима да доставе приједлоге, које ће се буџетски подржати у наредном периоду.
3. Требало би увести законску обавезу дугорочног планирања, тј. израде трогодишњег буџета, што се током истраживања потенцирало од стране појединих ЈЛС. Оваква врста планирања је обавеза и пракса ЕУ, али и у окружењу. Тиме се обезбјеђује већи степен поузданости у планирању и реализовању буџета, што је посебно у кризним периодима. У том смислу, треба подржати што хитније усвајање Закона о стратешком планирању и управљању развојем у РС, који се тренутно налази у фази преднацрта. Исто тако, корисно би било активније се укључити у започети пројекат, подржан од међународних донатора, којим има за циљ развијање система партиципативног буџетирања на свим нивоима БиХ.
4. Постојање стратешких докумената (стратегија интегрисаног развоја, план капиталних инвестиција и сл.), може се показати се као добар одговор на кризне ситуације, јер се побољшава планирање и реализација буџета, у складу са утврђеним развојним и другим циљевима и обезбјеђују се механизми за балансирано утврђивање приоритета. Све анкетиране ЈЛС су се изјасниле да доносе ПКИ (у различитим облицима). Али је индикативно да ниједна није извршила посебно ревидирање овог документа (код неких је у току), иако је евидентно да ће криза негативно утицати на могућност реализације капиталних инвестиција, како по обиму, тако и по структури. Чини се да један број ЈЛС у РС доноси план капиталних инвестиција више у формалном смислу (нпр., да задовољи обавезу из BFC сертификације[[21]](#footnote-21)), а мање као функционални плански документ и оперативни инструмент за реализацију буџета. С друге стране, на примјеру Бање Луке, у протеклом периоду показало се да је тешко успоставити адекватну везу између планираног буџета и ПКИ, те се дешава да буџет има различит планиран износ за капитална улагања него што је то у ПКИ (првенствено, из властитих средстава), у једној буџетској години.
5. Треба рећи да је криза показала да је неопходно јачати изворне приходе ЈЛС, односно, повећати степен фискалне аутономије. У овом истраживању посебно се прикупљени подаци о свим активностима које се проводе у вези са порезом на непокретности. Ниво прихода од пореза на непокретности код анализираних 7 ЈЛС углавном није задовољавајући, мада постоји вишегодишњи тренд раста. Имајући у виду да се ради о изворном приходу ЈЛС, потребно је наставити активности покренуте почетком 2020. године од стране Министарства финансија РС (формирана је радна група), у које су укључене све ЈЛС, а с циљем повећање обухвата обвезника, а тиме и прихода од ове врсте. Такође, РУГИПП, уз међународну техничку помоћ, проводи пројекат CILAP, а ради се о пројекту масовног пописа и процјене вриједности непокретности. У првој фази укључени су Бања Лука и Лакташи. У оба случаја, резултати би требали да иницирају измјену прописа о порезу на непокретности. Тек након измјене прописа из ове области, повезивања базе података РУГИПП и Фискалног регистра код ПУ РС и обезбјеђења софтверске и друге подршке, биће реално да се подржи иницјатива појединих ЈЛС да се обрачун, наплата и контрола наплате овог пореза, у потпуности пренесу на локални ниво. Потребно је да се преко Савеза све ЈЛС информишу о резултатима и даљем развоју оба наведена пројекта, те да се њиховој реализацији пружи даља подршка свих ЈЛС.
6. Већина анкетираних ЈЛС пад прихода супституисала је додатним задужењима, прије свега, кроз кредите. Генерално посматрано, и у предкризном периоду, ЈЛС у РС слабије су користиле могућност емитовања обвезница, као облик задуживања, иако се на тржишту хартија од вриједности често могу обезбиједити бољи услови него на банкарском тржишту. Путем Савеза требало би обезбиједити упознавање заинтересованих ЈЛС са поступком емисије обвезница. Након пандемије, постоји повећан ризик да ће знатан број ЈЛС прекорачити дозвољене лимите задуживања, што ће их ограничити у планирању буџета и финансирању, прије свега, капиталних инвестиција. Зато треба обновити иницијативу Савеза да се привремено, тј., у одређеном временском периоду повећају лимити задуживања из постојећег закона. Такође, треба имати у виду да је Закон о задуживању, дугу и гаранцијама донесен 2012. године, имао евидентно позитивне ефекте у смислу контроле задуживања у јавном сектору, али постоји потреба да се мијења и допуни. Искуство ЈЛС, које су се задуживале код међународних финансијских институција (нпр. Бања Лука), показује да је задуженост потребно мјерити и кроз неке друге показатеље осим оних наведених у закону[[22]](#footnote-22). На овај начин, способност задуживања се комплексније посматра, обухвата више елемената ризика, што у периодима кризе, пада прихода и слично, обезбјеђује оптималније управљање дугом.
7. Што се тиче потрошње, све анкетиране ЈЛС су извршиле редукцију и редефинисале приоритете у потрошњи. У почетку пандемије, дневно су анализирани приходи и текући расходи, па су вршена прилагођавања насталој ситуацији. Поједине ЈЛС су доносиле посебне акте (наредбе, упутства градоначелника, начелника или начелника одјељења за финансије), којима се ограничавала потрошња и вршила рационализација трошкова у 2020. години због пандемије. Тиме су дате смјернице, свима корисницима буџета, у смислу трошења средстава у вријеме пандемије. Све анкетиране ЈЛС су мијењале планове јавних набавки, тако што су направиле попис најважнијих јавних набавки и код текућих расхода, ограничили оне које нису приоритет, за ову годину. На крају, како је пандемија одмицала, све анкетиране ЈЛС су приступиле изради ребаланса буџета, како би се прилагодиле смањењу прихода, при чему се водило рачуна да се задржи задовољавајући ниво услуга. Неке од анкетираних ЈЛС, донијеле су акте којима се дефинише мјесечни редослијед плаћања обавеза, да би се избјегла спирала неликвидности.
8. За разлику од међународне праксе, ниједна ЈЛС у РС није усвoјила посебну стратегију опоравка, нити има посебне планове, за поступање у кризним ситуацијама, односно, није припремала додатне сценарије буџета за ванредне ситуације. Ниједна од анкетираних ЈЛС није донијела посебне програме мјера и активности за ублажавање негативних ефеката кризе на буџет или стратегије опоравка, иако су неке од њих то чиниле у ранијем периоду[[23]](#footnote-23). Зато је препорука је да се, поред краткорочних аката (типа наредби и сл.) и доношења ребаланса, развија пракса периодичне припреме посебних програма повећања прихода и смањења расхода (тј. финансијске оптимизације). Ови програми се заснивају на ситуационим анализама и финансијским самопроцјенама, а садрже циљане финансијске пројекције и показатеље, са мјерама за провођење, роковима и носицима активности. Ово посебно може бити корисно у постпандемијском периоду, када би требало детаљно размотрити гдје су могући извори додатних-повећаних прихода и уштеда на расходима и издацима[[24]](#footnote-24). За овакве програме и акционе планове развијене су посебне методологије, које већ примјењују поједине ЈЛС у РС, а што може бити путем Савеза доступно и осталима. Требало би обезбиједити и адекватну едукацију запосленима у ЈЛС, како би могли да користе ове методологије.
9. Ако се посматрају директни расходи који су се односили на сузбијање пандемије COVID-19, на примјеру 7 изабраних ЈЛС, до септембра 2020. године ти издаци нису представљали значајно оптерећење у буџету. Примјер Бање Луке показује да су највећа средства, кроз капиталне и текуће грантове, дозначена Дому здравља, који је био носилац примарних здравствених активности у борби против пандемије. Имајући у виду да се на Бања Луку односи највећи број заражених у РС, ова помоћ је била значајна за функционисање здравствене заштите. Питање трансформације домова здравља, у смислу преласка на локалне трезоре, биће поново актуелна у постпандемијском периоду, при чему треба узети у обзир и сва искуства стечена током пандемије.
10. Што се тиче капиталних улагања, двије анкетиране ЈЛС повећале су план ових улагања, једна ЈЛС је задржала план, а код осталих се очекује смањење. У случајевима смањења прихода, потребно је осигурати додатне изворе финансирања, како би се планирана улагања и реализовала, без значајнијих редукција. Извори средстава, у периоду кризе, могу бити ново задужење и продаја имовине, али треба размотрити и могућност формирања посебних фондова (као под тачком 2). Опредјељење да се задржи или да се повећа ниво капиталних улагања, представља политику којом се жели кроз јавне инвестиције на локалном нивоу зауставити нова спирала кризе, смањити незапосленост и повећати промет домаћим произвођачима те тако одржати ниво привредне активности. Такође, веома је битно да ЈЛС уредно плаћају све доспјеле обавезе према правним лицима према роковима доспијећа. Тиме се спречава опште нарушавање текуће ликвидности, што је изузетно значајно за све привредне субјекте. Исто тако, у мјери у којој је то могуће, а имајући у виду специфичности сваке појединачне ЈЛС, треба омогућити одгођено плаћање различитих комуналних накнада.

1. Дио анкетираних ЈЛС ограничио је нова запошљавања, али ниједна није смањила плате, имајући у виду потребу да се у времену кризе подстакне потрошња. Такође, нити једна ЈЛС није извршила смањења одброничких накнада, као и накнада управним одборима буџетских корисника.
2. Само једна од анкетираних ЈЛС упутила је, током пандемије, препоруку градоначелника комуналним јавним предузећима који су већинском власништву ЈЛС, а у вези са поступањем током пандемије. У тим препорукама посебно се издвајају оне које се односе на приоритете у јавним набавкама, селекцију инвестиција, ограничавање задужења, ограничење потрошње само на приоритете, доношење ревидираних планова пословања, поступања према купцима у смислу да се не врши обрачун затезних камата, код кашњења у плаћању итд. Питање рентабилности и профитабилности пословања јавних комуналних предузећа, односно, питање трошкова испоруке услуга и оперативне ефикасности, превазилази оквир овог рада, али је сигурно врло значајно за функционисање сваке локалне заједнице, а кроз различите облике субвенција, улагања у капитал, изградње инфраструктуре и слично, може знатно оптеретити буџет.
3. Код већих ЈЛС, које имају развојне агенције потребно би било да се оне ангажују на аплицирању за добијање финансијских средстава према међународним институцијама, кроз реализацију пројеката усмјерених на област туризма, културе, startup предузећа, еколошке пољопривредне производње, формирања производних кластера и сл. Развојне агенције основане на нивоу ЈЛС требале би што прије да конципирају и проведу програме, којима се привредницима и предузетницима пружају савјетодавне услуге у вези са пословањем у вријеме кризе и потребним пословним мјерама за опоравак. Добри су примјери из земаља у окружењу које су формирале платформе за online продају прехрамбених производа (осигурава се размјена између грађана као потрошача и локалних пољопривредника као пороизвођча).
4. Када је у питању помоћ привреди, показало се да су све анкетиране ЈЛС, почев од априла ове године, доносиле готово идентичне мјере (различите врсте субвенција, ослобађање од плаћања појединих накнада и закупнина, репрограм обавзеа итд.), а за оне привредне субјекте којима је мјерама кризних штабова био забрањен, отежан или ограничен рад. Искориштени су различити облици помоћи, али је питање да ли су средства обезбијеђена у адекватном обиму имајући у виду ниво штете која је настала и која ће настати у привреди током пандемије. Мале и неразвијне ЈЛС имају ограничене финансијске капацитете у овом смислу. Привредници истичу да је комуникација и сарадња са пословном заједницом, могла бити боља и да су се у предлагање мјера могли више укључити Економски савјети, тамо гдје су оваква тијела, на локалном нивоу, успостављена. Потребан је и већи степен координације између мјера које проводи Влада РС и поједине ЈЛС.

Све ЈЛС су повећале износе средстава за субвенције, како у привреди, тако и у пољопривреди. Искуство Бање Луке показује да субвенције/гаранције за кредите нису дале већи ефекат, односно, није исказан значајан интерес за коришћење ове мјере. Очигледно је да су повољнији услови и да је ефикасније коришћење шема које нуди Гарантни фонд РС, чије функционисање додатно прилагођено у вријеме пандемије.

Капацитет ЈЛС ограничен је у смислу помоћи привреди, како са становишта прописа, тако и са становишта расположивих средстава. У наредном периоду, постојеће програме субвенција треба додатно размотрити, те нове програме ставити у функцију привредног опоравка након пандемије, уз консултације са привредним субјектима. Треба дефинисати циљне области и врсте субјеката и утврдити нове критеријуме за додјелу и процјену ефикасности. Корисно би било, испред Савеза, организовати округли сто, на ову тему.

Стварна помоћ привреди са локалног нивоа треба да се, поред осталог, фокусира на ефикаснију администрацију, пружању бољих услуга, те смањивање административних баријера.

За унапређење пословног окружења, а тиме и помоћ привреди у постпандемијском периоду биће значајно да се у потпуности искористи успостављени регистар пореских и непореских давања из 2017. године, а који је објављен 2020. године. Свеобухватна анализа оптерећености становништва и привреде пореским и непореским давањима, у интересу је и ЈЛС, које би се, преко Савеза, требале укључити у анализу, а након тога, и предложити одговарајуће измјене прописа за локални и републички ниво.

1. На нивоу анкетираних ЈЛС пружени су различити видови финансијске и материјалне помоћи различитим категоријама становништва, а прије свега оним финансијски угроженим. Треба рећи да су поред финансијске и материјалне помоћи, поједине ЈЛС имале и посебне програме подршке (бесплатне доставе грађанима и сл.)[[25]](#footnote-25). ЈЛС су се нашле пред изазовом да обезбјеђују грађанима, не само административне, комуналне и инфраструктурне функције, него да им олакшају свакодневницу у кризним ситуацијама и да их правовремено информишу о свим мјерама и активностима. Показало се да је подстицање међусобне солидарности веома битно као психолошка и друга подршка грађанима. Веома је значајна и улога ЈЛС у подстицању грађана на одговорно здравствено понашање, што се треба наставити и у постпандемијском периоду, а може се провести кроз едукацију, али и организовање превентивних здравствених прегледа на терет буџета. Препорука је да се у сарадњи са локалним центрима за социјални рад, донесу акциони планови, како би се унаприједила помоћ рањивим категоријама становништва, а на бази адекватно процијењених потреба.
2. Велико смањење расхода односило се на грантове организацијама и удружењима из области културе, туризма, а затим и спорта. Значајн дио манифестација које се финансирају из локалних буџета није одржан, па су због тога смањени и расходи по том основу. Али треба имати у виду да ове огранизације имају и дио фиксних трошкова, као и расхода за плате стално запосленима, који су у овим условима отежаног финансирања. Због продужења пандемије и рестриктивних мјера, треба редефинисати услове за дознаке удружењима, организујући што више активности и програма кроз које се чланови удружења и волонтери могу укључити и помоћи ЈЛС у провођењу различитих мјера у борби против пандемије. Препорука је да се у постпандемијском периоду финансирање организација цивилног друштва, у свим друштвеним областима, базира на јасним и транспарентним стандардима[[26]](#footnote-26).
3. Позитивним се може оцијенити да су сви програми и мјере помоћи, како привреди тако и становништву у анкетираним ЈЛС, провођењи на транспарентан начин (објава у службеним гласницима, јавни позиви, интернет странице). Циљ је био да помоћ стигне до што већег броја потенцијалних корисника.
4. Дио анкетираних ЈЛС успоставио је директне дигиталне канале комуникације са грађанима. Бања Лука има двије апликације: viber заједницу (са 29.000 чланова) путем које грађани добијају дикретна обавјештења о свим значајним догађајима, а посебно о непредвиђеним и ванредним ситуацијама. „Грађанска патрола“ је друга апликација, гдје грађани могу обавијестити надлежне службе о комуналним и другим проблемима у функционисању града. Градишка и Приједор су приступили online платформи [www.ecitizen.ba](http://www.ecitizen.ba)[[27]](#footnote-27). Са примјеном ове апликације се започело управо почетком пандемије, када се показала сва њена корист, јер је адекватна комуникација са локалним самоуправама кључна у доба кризе. Ова платформа омогућава двосмјерну комуникацију на релацији грађани-локалне власти, што би трабло да резултира већом траснпарентношћу и одговорношћу на локалном нивоу. На платформу се могу повезати и све јавне установе и комунална предузећа. Поред притужби на функционисање различитих служби и других проблема, могуће је поставити и питања (градо) начелнику, али и другим одборницима и слично.

Иако велике и развијене ЈЛС номинално имају највећи пад прихода, криза је више погодила мале и неразвијене ЈЛС, и редуковала њихову способност да значајније пројекте самостално финансирају. Њихов социо-економски опоравак послије пандемије, зависиће, не само од њихових редовних прихода, већ и од величине и намјене трансфера који буду стизали од Владе РС. Испред Савеза би требало припремити иницијативу према Влади РС, да се у сарадњи са Министарством финансија, на бази података о стањима буџета свих ЈЛС, припреме мјере средњорочне помоћи према приоритетима и степену угрожености.

Из свега наведеног произилази, да су анкетиране ЈЛС, краткорочно посматрано, релативно успјешно реаговале на кризу, односно, пад прихода супституисале су додатним задужењима и трансферима Владе РС, оствариле су одређене-селективне уштеде у буџету, и обезбиједиле финансијска средства за прву помоћ привреди и становништву. Осим финансијских проблема, ЈЛС су се суочиле са потребом да управљају кризом и у другим сегментима (здравство, саобраћај, јавна хигијена, начин рада привредних субјеката итд.). Адекватна комуникација са медијима и правовремене и тачне информације показале су се од изузетног значаја. Ипак, процјене су да ће се негативни ефекти кризе, на нивоу ЈЛС, осјећати у дужем периоду[[28]](#footnote-28), што значи да би препоруке дате у овом истраживању, као и друге мјере, које свака ЈЛС утврди као битне и специфичне за своје прилике, требало провести тако да се формализују кроз званичне документе – програме, акционе планове и сл, и наравно, након тога, пратити њихову реализацију.

1. Извор: "Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2021.-2023. године" (документ објављен на сајту Владе РС/Министарство финансија, [www.vladars.net](http://www.vladars.net), дана 31.07.2020. године. Законом о буџетском систему РС утврђена је обавеза израде Документа оквирног буџета, као основе за припрему и израду буџета ЈЛС. „ДОБ за период 2021.-2023. г.“ је документ средњорочног планирања буџета у који су укључене анализе и пројекције републичког буџета, буџета општина и градова и ванбуџетских фондова. [↑](#footnote-ref-1)
2. [https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020?utm\_medium=email&utm\_source= govdelivery](https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020?utm_medium=email&utm_source=%20govdelivery) [↑](#footnote-ref-2)
3. https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects [↑](#footnote-ref-3)
4. World Bank, Western Balkans Regular Economic Report, 2020, The Economic and Social Impact of Covid -19 , The Conutry Note, Bosnia and Herzegovina. [↑](#footnote-ref-4)
5. За остале земље у региону пад БДП у 2020. години се процјењује како слиједи: Црна Гора 12%, Хрватска 9%, Албанија 7,5%, Сјеверна Македонија 5,4% и Србија 2,5%. [↑](#footnote-ref-5)
6. „Анализи кретања пореских и непореских прихода јединица локалних самопурава РС и прихода комуналних предузећа-утицај COVID-19“, документ Савеза, Бијељина, јуни 2020. године. [↑](#footnote-ref-6)
7. Постоје различите метеодологије за израчун фискалне аутономије ЈЛС, а такође и различити нивои који се сматрају минимално прихватљивим. Нпр. MFSA методологија тражи реалитвно високе стопе фискалне аутономије, у односу на оне које тренутно достижу ЈЛС у РС. [↑](#footnote-ref-7)
8. NALAS је мрежа удружења локалних власти југоисточне Европе. Мрежа окупља 14 удружења која представљају приближно 9000 локалних власти (изабраних од око 80 милиона грађана овог региона). Основан је 2001. године, под покровитељством Пакта стабилности за југоисточну Европу и Савјета Европе. [↑](#footnote-ref-8)
9. Из РС на упитник NALAS-a одговорило је само 10 ЈЛС и то: Бања Лука, Приједор, Фоча, Градишка, Вишеград, Соколац, Прњавор, Источно Н. Сарајево, Шамац и Требиње. [↑](#footnote-ref-9)
10. Извор: http://www.nalas.eu/News/Survey\_Covid19 [↑](#footnote-ref-10)
11. Извор: „SURVEY: South-East European Local Governments in Post Coivd-19 Socio-Economic Recovery“, стр. 19, http://www.nalas.eu/News/Survey\_Covid19. [↑](#footnote-ref-11)
12. Извор: „SURVEY: South-East European Local Governments in Post Coivd-19 Socio-Economic Recovery“, стр. 28, http://www.nalas.eu/News/Survey\_Covid19. [↑](#footnote-ref-12)
13. Извор: „SURVEY: South-East European Local Governments in Post Coivd-19 Socio-Economic Recovery“, стр. 29, табеле А3 и А4 http://www.nalas.eu/News/Survey\_Covid19. [↑](#footnote-ref-13)
14. Извор: „SURVEY: South-East European Local Governments in Post Coivd-19 Socio-Economic Recovery“, стр. 35, http://www.nalas.eu/News/Survey\_Covid19. [↑](#footnote-ref-14)
15. Извор: „SURVEY: South-East European Local Governments in Post Coivd-19 Socio-Economic Recovery“, стр. 31, http://www.nalas.eu/News/Survey\_Covid19. [↑](#footnote-ref-15)
16. Извор: „SURVEY: South-East European Local Governments in Post Coivd-19 Socio-Economic Recovery“, стр. 77, http://www.nalas.eu/News/Survey\_Covid19. [↑](#footnote-ref-16)
17. Извор: „SURVEY: South-East European Local Governments in Post Coivd-19 Socio-Economic Recovery“, стр. 74, http://www.nalas.eu/News/Survey\_Covid19. [↑](#footnote-ref-17)
18. Извор: „SURVEY: South-East European Local Governments in Post Coivd-19 Socio-Economic Recovery“, стр. 74, http://www.nalas.eu/News/Survey\_Covid19. [↑](#footnote-ref-18)
19. Извор: „SURVEY: South-East European Local Governments in Post Coivd-19 Socio-Economic Recovery“, стр. 49, http://www.nalas.eu/News/Survey\_Covid19. [↑](#footnote-ref-19)
20. Извор: „SURVEY: South-East European Local Governments in Post Coivd-19 Socio-Economic Recovery“, стр. 44, http://www.nalas.eu/News/Survey\_Covid19. [↑](#footnote-ref-20)
21. BFC-Пријатељско пословно окружење je регионална мрежа за пословно окружење у југоисточној Европи, тј. јединствена је платформа за побољшање конкурентности, кроз пренос знања, размену најбољих пракси и осмишљавање и спровођење реформи у јавној управи. Мрежу BFC SEE основале су 2012. године партнерске институције из БиХ, Хрватске, Македоније и Србије, уз подршку немачке и швајцарске владе. У оквиру мреже врши се сертификација градова/општина на основу јасно дефинисаних правила и стандарда. Циљ сертификације је препознавање и промоција примера најбољих пракси, подстицање управљања квалитетом у локалним самоуправама, али и такмичење међу ЈЛС у земљи и региону у привлачењу нових инвестиција. [↑](#footnote-ref-21)
22. EBRD код одобравања зајмова јединицама локалне самоуправе користи сљедеће коефицијенте, којима мјери способност задуживања и стабилност буџета: а) степен покривености дуга (однос текућег суфицита, с једне стране, и збира отплата свих главница, укључујући и гаранције, и плаћених камата на финансијски дуг, с друге стране); б) коефицијент сервисирања дуга (однос збира отплата свих главница и плаћених камата, с једне стране, и укупних прихода, с друге стране); в) однос укупног финансијског дуга према укупним приходима; г) однос укупног финансијског дуга и текућег суфицита. [↑](#footnote-ref-22)
23. Нпр. Бања Лука је доносила сличне програме 2009. године (економска криза) и 2014./2015. године (поплаве). [↑](#footnote-ref-23)
24. У методолошком смислу, добар примјер за ове програме је UNDP пројекат „Бољем управом до бржег економског раста – EGG“. Прво се врши ситуациона анализа, тј. анализа буџета, затим се предлажу мјере за оптимизацију прихода и расхода, утврђују се конкретни показатељи, који се требају постићи, са роковима за провођење. Нешто сложенији, али такође врло ефикасан инструмент, односно, методологија је MFSA, коју је развила Свјетска банка, гдје се врши финансијска самопроцјена ЈЛС, кроз општи финансијски оквир, историјски оквир и анализу показатеља. Затим се доносе финансијске пројекције и акцијски план финансијских побољшања. Без обзира на методологије, циљ оваквих програма и/или акционих планова је да се обезбједи боље управљање изворним приходима, стабилизује фискална позиција и побољшава структура расхода. [↑](#footnote-ref-24)
25. Акција „Нисте сами“ - бесплатна достава лијекова и хране за грађане преко 65 година живота, хроничним болесницима, трудницама, особама са инвалидитетом. Акцију је организовао Град Бања Лука, у сарадњи са друштвено одговорним компанијама. [↑](#footnote-ref-25)
26. Као примјер транспарарентног начина финансирања може се узети ReLOaD - Регионални програм локалне демократије на западном Балкану, који финансира ЕУ, а имплементира UNDP. Специфични циљ је јачање партнерстава између локалних власти и цивилног друштва, ширењем модела транспарентног пројектног финансирања организација цивилног друштва из буџета ЈЛС, усмјереног ка већем грађанском учешћу у процесима доношења одлука и унапређењу пружања услуга у локалним заједницама. [↑](#footnote-ref-26)
27. Апликација је заједничка инцијатва грађана, јавног сектора и IT индустрије у БиХ, коју подражава влада Швајцарске и UNDP. [↑](#footnote-ref-27)
28. Тако нпр. око 70% анкетираних локалних управа у Србији оцијенило је да ће се посљедице кризе осјећати много дуже него у привреди. Подаци NALED указују да привредници очекују опоравак у року од 6 мјесеци до године дана од престанка пандемије, а да ће се локалне управе борити са кризом најмање двије године. [↑](#footnote-ref-28)