



Број: 27.1-020-106/20
Дана, 22. јула 2020. године

На основу члана 19. став 2. тачка б) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске, даје

МИШЉЕЊЕ

на Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2021-2023. година

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, чланом 19. став 2. тачка б) („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 62/18) прописано је да Фискални савјет Републике Српске даје мишљење Влади Републике Српске на Документ оквирног буџета Републике Српске. С тим у вези, Фискални савјет Републике Српске је на сједници одржаној 22. јула 2020. године анализирао Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2021-2023. године (у даљем тексту: ДОБ).

Документом оквирног буџета Републике Српске за период 2021-2023. година дате су основне макроекономске пројекције за израду Документа са апострофираним могућим ризицима остварења. Основни ризик остварења истих огледа се у неизвјесности окончања пандемије вируса SARS-CoV-2. С тим у вези неизвјесне су и дате претпоставке о привредним кретањима у земљама које су најзначајнији спољнотрговински партнери Републике Српске, кретања на међународним финансијским тржиштима, тржишту рада и сл.

Процјене и пројекције основних макроекономских показатеља Републике Српске презентоване у Документу оквирног буџета Републике Српске за период 2021-2023. године предвиђају да се, последице реалног привредног пада од 3,30% у 2020. години, под условом да пандемија буде ефикасно савладана до краја ове године, може очекивати период опоравка привредне активности умјереним темпом од 2021. године. За 2021. годину пројектован је реалан раст БДП Републике Српске по годишњој стопи од 2,9%, док су за 2022. и 2023. годину пројектоване реалне стопе раста од 3,6% и 3,2%, респективно. Међутим, имајући у виду ниво смањења економске активности у 2020. години, реално је очекивати и већи пад БДП-а. На то, између осталог, указују и негативна привредна кретања главних спољнотрговинских партнера Републике Српске. Очекивана негативна привредна кретања главних спољнотрговинских партнера Републике Српске (Италија, Њемачка, Србија, Хрватска, Словенија, Аустрија), за последицу имају пад извозне тражње, а самим тим и негативан утицај на макроекономске индикаторе Републике Српске, у виду пада индустријске производње и спољнотрговинске размјене. Поред претходно наведеног, све

израженији протекционизам у спољној трговини, за малу отворену привреду као што је Република Српска, негативно ће се одразити на обим спољнотрговинске размјене уопште. У првих пет мјесеци 2020. године дошло је до пада извоза за 11,7%, а увоза за 12,3%. У истом периоду индустријска производња је смањена за 6,8% у оквиру које је прерађивачка индустрија имала пад од 17,4%.

Током претходних година, приватна потрошња и инвестиције су највише допринијеле привредном расту Републике Српске. С обзиром да је приватна потрошња највећим дијелом детерминисана бројем запослених и нивоом плата, негативна кретања на тржишту рада као посљедица пандемије вируса SARS-CoV-2, смањују расположиви доходак грађана, а тиме и приватну потрошњу.

Очекује се да ће привредни раст од 2021. године бити подстакнут прије свега растом бруто инвестиција, док се очекује да ће се приватна потрошња вратити на тренд кретања прије избијања кризе и то под претпоставком повећања броја запослених и расту просјечних личних примања, а кретање извоза и увоза пројектовано је са приближним годишњим стопама раста.

Одступање од претходно наведених претпоставки може значајно негативно утицати на макроекономске пројекције. Међутим, неопходно је имати у виду неизвијесност временског трајања кризе што може довести до знатног одступања макроекономског оквира у односу на ДОБ-ом предвиђене пројекције.

С обзиром на високу корелацију у кретању јавних прихода са кретањем БДП-а, опрезност у процјенама и пројекцијама добија на значају, јер се у коначном одражава на остварење планираних буџетских оквира на којима се темељи Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2021-2023. година. Поред тога, постоје значајни фискални ризици који се огледају у заосталим обавезама у здравству и неефикасности јавних предузећа.

Анализом кретања оквира буџетске потрошње, као процента учешћа у БДП-у, уочава се тенденција смањења буџетске потрошње са 41,5% у 2021. години на 38,2 % пројектованог БДП-а у 2023. години. Најзначајнији дио посматране потрошње (око 70%) односи се на подсектор централна влада.

У оквиру планиране укупне потрошње, у периоду 2021-2023. година, издвајања за дознаке на име социјалне заштите предвиђена су у распону од 48,1%-48,6%, издвајање за лична примања запослених од 24,3%-24,4%, расходе по основу коришћења роба и услуга предвиђен од 6,9%-7,1%. док се за нето издатке за нефинансијску имовину планира издвојити 6,5%-7,5% укупне потрошње. У структури планиране потрошње за камате и друге расходе у планираном финансирању предвиђено је издвајање 3,1%-3,5%.

Пројектовано је смањење буџетских расхода на нивоу опште владе у 2021. години у односу на 2020. годину за 2,35% . На ставци расхода по основу субвенција пројектовано је смањење за 34%, док је ставка грантова смањена за 21%. На позицијама расхода за лична примања, расхода по основу кориштења роба и услуга, као и расхода финансирања пројектовано је повећање у 2021. у односу на 2020. годину. Након 2021. пројектован је тренд раста расхода из године у годину.

На основу достављеног Документа оквирног буџета Републике Српске за период 2021-2023. година, очекује се позитиван тренд у кретању укупних прихода за сектор опште владе (којег чине подсектор централна влада, односно фондови 01-05, те фондови социјалне сигурности и јединице локалне самоуправе), у виду благог раста, при чему се очекује да раст буџетских прихода буде континуиран. Очекивани укупни приходи износе 4.419,1

милиона КМ у 2021. години, 4.561,4 милиона КМ у 2022. години, односно 4.713,7 милиона КМ у 2023. години.

Смањење економске активности и пад БДП-а у 2020. години доводи до значајног смањења јавних прихода који се према ДОБ-у пројектују на 4.380,2 милиона КМ.

Укупна потрошња у 2020. години је планирана на нивоу од 5.094,2 милиона КМ, од чега се на расходе односи 4.462,0 милиона КМ, а на нето издатке за нефинансијску имовину 632,2 милиона КМ. Тако планирани буџетски оквир има за резултат дефицит на нивоу сектора опште владе од 714,0 милиона КМ. Према пројектованим буџетским оквирима за период 2021-2023. година на нивоу опште владе, планиран је дефицит од 264,8 милиона КМ, дефицит од 124,6 милиона КМ и суфицит 6,8 милиона КМ респективно. Смањење планираног дефицита до 2022. године, који прераста у суфицит 2023. године последица је повећања позитивног бруто буџетског резултата и смањења негативних нето издатака за нефинансијску имовину из године у годину.

Дефицит подсектора централна влада у 2020. години у износу од 595,2 милиона КМ углавном је резултат веће потрошње у односу на приходе на Општем фонду буџета Републике Српске у ужем смислу (фонд 01), али и на осталим рачуноводственим фондовима. Повећању потрошње у 2020. години у значајној мјери допринијели су издаци за санирање последица изазваних појавом пандемије вируса SARS-CoV-2.

У планираном буџетском оквиру, за подсектор централна влада планиран је дефицит кроз цијели посматрани период, са тенденцијом смањења. Подсектор фондови социјалне сигурности у прве двије године планира дефицит, који у посљедњој години прелази у суфицит. Подсектор јединице локалне самоуправе кроз цијели посматрани период планира суфицит. С обзиром на процијењен висок буџетски дефицит јединица локалне самоуправе у 2020. години, Фискални савјет Републике Српске изражава резерву у погледу остваривања предвиђеног суфицита у периоду 2021-2023. године.

Према презентованим буџетским оквирима за период 2021-2023. година, планирано је остварење буџетског дефицита како за фонд 01 (буџет Републике у ужем смислу) тако и збирно за све фондове главне књиге трезора. На нивоу централне владе, планиран је буџетски дефицит од 277,9 милиона КМ, 168,4 милиона КМ и 54,2 милиона КМ респективно. Током периода предвиђен је благи али континуирани раст прихода, који прати још блажи раст текућих расхода, што ће као резултат имати смањење планираног дефицита. Претходно наведеном смањењу доприноси и смањење планираних издатака за нефинансијску имовину.

У периоду 2021-2023. године планирано је укупно финансирање (ново задужење) у износу од 2,7 милијарди КМ, од чега 0,9 милијарди КМ у 2021. години, 0,8 милијарди КМ у 2021. години, те 1,0 милијарди КМ у 2023. години. У односу на ДОБ за период 2020-2022. овим документом пројектовани су виши нивои укупног и јавног дуга. Међутим, имајући у виду слабију наплату јавних прихода уз истовремену потребу за повећањем јавне потрошње у циљу подршке привредној активности повећање задужености се може сматрати оправдано. С обзиром да је ДОБ-ом пројектовано повећање удјела финансирања из спољних извора, треба имати у виду да је праћење и одржавање спољне задужености у границама реалних економских могућности један од основних аспеката укупне макроекономске стабилности земље.

У рочној структури, доминантно је учешће дугорочног задуживања у свим годинама посматраног периода. Продужење просјечног трајања дуга омогућава мање годишње оптерећење везано за сервисирање дуга, а уједно и ослобађа буџетска средства која се могу

преусмјерити у друге намјене, као што су финансирање инвестиционих пројеката или обезбјеђење извршења буџета у складу са планом. Предвиђено највеће учешће у оквиру структуре финансирања путем новог задуживања биће усмјерено на буџетску потрошњу.

Фискални савјет скреће пажњу да приликом оцјене одрживости јавног дуга треба посматрати и каматну стопу на дуг у односу на пројектоване номиналне стопе раста БДП-а. Планирано финансирање ће се реализовати највећим дијелом путем дугорочних (домаћих и спољних) инструмената, при чему ће ниво финансирања путем домаћих инструмената (хартија од вриједности и кредита), током датог периода, осим у 2023. години, бити на нивоу финансирања из 2020. године.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), утврђена су општа и посебна фискална правила. Чланом 6. овог закона утврђена су општа фискална правила: правило о дугу и правило консолидованог буџетског дефицита. Правило о дугу у наведеном Закону дефинише да јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити већи од 55% оствареног БДП-а у тој години. Јавни дуг у смислу Закона о фискалној одговорности је дуг Републике Српске, дуг јединица локалне самоуправе и дуг фондова. Законом о фискалној одговорности у Републици Српској дефинисано је и фискално правило консолидованог буџетског дефицита. Општим фискалним правилом, према наведеном Закону, прописано је да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити већи од 3% БДП-а оствареног у тој години.

На основу Документа оквирног буџета Републике Српске за период 2021-2023. године, процјењује се да ће консолидовани буџетски дефицит износити 2,3%, 1,05% и 0,05% БДП-а, за 2021. 2022. и 2023. годину, респективно. На крају 2020. године процјењује се да ће консолидовани буџетски дефицит износити 6,6% БДП-а, што подразумијева одступање од фискалног правила утврђеног Законом о фискалној одговорности у Републици Српској. Процијењени јавни дуг за 2021, 2022. и 2023. годину износи 45,6%, 45,1% и 43,5% БДП-а, респективно. Међутим, Фискални савјет указује на чињеницу да дуг Инвестиционо-развојне банке Републике Српске, јавних предузећа и јавних установа, који не улазе у износ јавног дуга у смислу Закона о фискалној одговорности, могу имати негативан утицај на ликвидност буџета, те се негативно одразити на буџетски резултат.

Овако пројектован буџетски дефицит обавезује Владу Републике Српске на израду Извјештаја о привременом одступању од фискалних правила дефинисаних Законом о фискалној одговорности у Републици Српској.

Законом о фискалној одговорности дефинисано је да Народна скупштина може на образложен приједлог Владе донијети одлуку о одобравању привременог одступања неког од фискалних правила. У прилог претходно наведеном потребно је креирати Извјештај о привременом одступању од фискалних правила који треба да садржи разлоге за одступање од истих, мјере које Влада планира да предузме да би се поново успоставило поштовање фискалних правила и рок у коме ће се стање ускладити са фискалним правилима.

На основу високог очекиваног дефицита у 2020. години и неизвјесности у погледу остварења макроекономских пројекција, Фискални савјет скреће пажњу да неадекватно управљање јавним финансијама и буџетски дефицит у појединим јединицама локалне самоуправе и фондовима социјалне сигурности може у значајној мјери негативно утицати на остварење пројектованог буџетског резултата буџета Републике Српске у ужем смислу.

Имајући у виду претходно наведено, Фискални савјет Републике Српске препоручује да Влада Републике Српске припреми Извјештај о привременом одступању и предложи Народној скупштини Републике Српске да донесе Одлуку о одобравању привременог одступања од фискалних правила у складу са чланом 12. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској. Поред тога, неопходно је да Влада Републике Српске, у складу са чланом 8. Закона, припреми Програм фискалне консолидације.



**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Миленко Крајишник
Проф. др Миленко Крајишник