



Број: 27.1-020-90/21

Дана, 7. јула 2021. 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 2022-2024. 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 36. ванредној сједници одржаној 7. јула 2021. године анализирао Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2022-2024. године (у даљем тексту: ДОБ).

Документом оквирног буџета Републике Српске за период 2022-2024. година дате су основне макроекономске процјене и пројекције за израду ДОБ-а са исказаним ризицима остварења истих. Основни ризик остварења макроекономских пројекција према датом основном сценарију огледа се у неизвјесности везаној за развој епидемиолошке ситуације везане за пандемију вируса COVID-19. Иако су побољшани изгледи за опоравак глобалне привредне активности, пројекције кретања свјетске привреде више од годину дана након настанка пандемије носе велике неизвјесности. У складу с тим, и процјене и пројекције основних макроекономских варијабли Републике Српске изложене су високом степену неизвјесности која је већа од уобичајене приликом пројекција у условима нормалних циклуса привредних активности. Сходно наведеном, неизвјесно је остварење претпоставки на којима се темељи пројекција макроекономског оквира Републике Српске, односно претпоставки о привредним кретањима у земљама које су најзначајнији спољнотрговински партнери Републике Српске (Италија, Њемачка, Србија, Хрватска, Словенија, Аустрија), о кретању на међународним финансијским тржиштима, о кретању цијена сирове нафте, метала и хране на свјетском тржишту, о кретању на тржишту рада, и сл.

Процјене и пројекције основних макроекономских показатеља Републике Српске презентоване у Документу оквирног буџета Републике Српске за период 2022-2024. године предвиђају да се, последице привредног пада у 2020. години, под условом да пандемија буде ефикасно савладана до краја ове године, може очекивати период опоравка привредне активности од 2021. године. Просјечна реална стопа пада привредне активности у Републици Српској износила је 2,8% у 2020. години, док су пројекције за 2020. годину

презентоване у претходном ДОБ-у предвиђале виши пад привредне активности (-3,3%). Наведено говори да је привредни раст за 2020. годину био с опрезом пројектован упркос изузетним неизвијесностима, а што је омогућило да се добије опрезнија и реалнија основа за пројекције буџетских оквира. За 2021. годину процјењен је реалан раст БДП-а Републике Српске по годишњој стопи од 4,5%, док су за 2022, 2023. и 2024. годину пројектоване реалне стопе раста од 4,5%, 4,0% и 4,3% респективно.

Процјене привредних кретања за 2021. годину дате у ДОБ-у одраз су очекивања да ће привредна активност бити враћена на динамику као у години прије настанка пандемије. Имајући у виду динамику привредне активности од почетка текуће године, као и ниску основу из 2020. године, Фискални савјет је мишљења да је процјењена стопа привредног раста за 2021. годину реална и остварива. Међутим, пројекције за 2022, 2023. и 2024. годину су пожељне, али су прилично оптимистичне и амбициозне, а што може бити оствариво у условима остварења свих претпоставки на којима су исте базиране, при чему значајну улогу као генератор раста може имати реализација планираног инвестиционог циклуса.

Иако је почетак 2021. године такође под утицајем кризе изазване пандемијом вируса, снажнији опоравак од очекиваног у првом кварталу у индустријској производњи и извозу, упућује на динамичнију економску активност у 2021. години у односу на претходну годину. Имајући у виду кретања привредне активности од почетка 2021. године, реално је очекивати постепену стабилизацију економских прилика и опоравак привредне активности у Републици Српској. Томе у прилог иду и повољна привредна кретања главних спољнотрговинских партнера Републике Српске од почетка текуће године, као и очекивани привредни раст истих за године на које се односи ДОБ, што за посљедицу има опоравак и раст извозне тражње, која се одражава на кретања макроекономских индикатора Републике Српске, прије свега у виду раста индустријске производње и спољнотрговинске размјене. У првих пет мјесеци 2021. године, у односу на исти период 2020. године, дошло је до раста извоза за 26,3%, а увоза за 18,9%. Поред значајног доприноса опоравка иностране тражње, односно раста извоза, опоравак привредне активности подстакнут је и опоравком домаће приватне потрошње. На опоравак домаће приватне потрошње указују подаци о повећању наплате прихода од индиректних пореза, а шта је помогнуто растом просјечне плате, која је у мају 2021. године номинално већа за 3,3%, а реално за 1,8%, у односу на мај 2020. године. Поредешњи период јануар - мај 2021. године, са истим периодом претходне године, индустријска производња је забиљежила просјечно повећање од 15,4%, у оквиру које је прерађивачка индустрија имала раст од 16,3%.

Међутим, приликом анализе макроекономских показатеља у 2021. години, неопходно је имати у виду да су релативно више стопе раста посљедица ниске основе из 2020. године када је пандемија имала најизраженије негативне економске посљедице. Поред неизвијесности везаних за даљи ток пандемије, неопходно је, приликом оцјене макроекономских пројекција мале и отворене привреде, каква је привреда Републике Српске, имати у виду осјетљивост њене индустријске производње и спољне трговине на спољне ризике, прије свега на привредна кретања у земљама главним спољнотрговинским партнерима. Наведено указује да за економски опоравак и раст Републике Српске значајну улогу имају и унутрашњи фактори раста, а прије свега јачење инвестиционе потрошње и домаће приватне потрошње.

Током претходних година, приватна потрошња и инвестиције су највише допринијеле привредном расту Републике Српске, уз позитиван допринос спољне трговине. Док је у 2020. години пад привредне активности Републике Српске ублажен већом јавном

потрошњом, очекује се да ће привредни раст од 2021. године бити подстакнут прије свега растом бруто инвестиција и приватне потрошње, под претпоставком повећања броја запослених и раста просјечних личних примања, као и нешто вишим растом извоза од увоза. Поред позитивних ефеката реализације очекивања у погледу раста приватних инвестиција на привредни раст, реализација најављених јавних инвестиција додатно ће подстаћи исти.

Одступање од претпоставки на којима су базиране процјене и пројекције може значајно негативно утицати на остварење макроекономских пројекција. С обзиром на високу корелацију кретања фискалних индикатора, прије свега појединих категорија буџетских прихода, са кретањем привредне активности, значајније одступање макроекономског оквира у односу на ДОБ-ом дате процјене и пројекције, одразиће се и на остварење планираних буџетских оквира. Сходно наведеном, Фискални савјет је става да је неопходно опрезно пројектовати буџетске приходе за период на који се ДОБ односи, како би извршење буџета било у складу са планом.

Остварење пројектованих буџетских оквира, поред претпоставки и неизвијесности на којима се темеље пројекције макроекономског оквира, зависе и од ризика остварења фискалних пројекција, а који су јасно наведени у ДОБ-у.

На основу достављеног Документа оквирног буџета Републике Српске за период 2022-2024. година, очекује се континуиран, али благи раст укупних прихода за сектор опште владе. Очекивани укупни приходи износе 4.801,6 милиона КМ у 2022. години, 4.996,1 милиона КМ у 2023. години, односно 5.202,1 милиона КМ у 2024. години. Посматрајући структуру, већи дио укупних прихода чине порески приходи, односно индиректни порези (39,9%-40,6%) и директни порези (10,1%). Значајан дио прихода чине доприноси за социјално осигурање (39,3%-38,9%), док се остали дио односи на непореске приходе (10,2%-10,3%) и грантове (0,3%-0,5%).

Анализом кретања оквира буџетске потрошње, као процента учешћа у БДП-у, уочава се тенденција смањења буџетске потрошње са 39,6% у 2022. години на 36,6 % пројектованог БДП-а у 2024. години. Према датим пројекцијама за период 2022-2024. година, укупна потрошња за сектор опште владе износи 4.836,0 милиона КМ, 4.837,4 милиона КМ и 4.923,8 милиона КМ респективно, која укључује расходе и нето издатке за нефинансијску имовину. Најзначајнији дио посматране потрошње (око 71%) односи се на подсектор централна влада који у периоду 2022-2024. година износи 3.462,0 милиона КМ, 3.454,1 милиона КМ и 3.496,1 милиона КМ респективно.

У посматраном периоду од 2022. до 2024. године, упоредо са растом прихода очекује се и благи раст расхода сектора општа влада, али по стопама нижим у односу на стопе раста прихода. Очекивани укупни расходи износе 4.508,8 милиона КМ у 2022. години, 4.540,2 милиона КМ у 2023. години, односно 4.584,5 милиона КМ у 2024. години.

Планирани буџетски оквир за 2021. годину има за резултат дефицит на нивоу сектора опште владе од 393,4 милиона КМ. Према пројектованим буџетским оквирима за период 2022-2024. година на нивоу опште владе, планиран је дефицит од 34,5 милиона КМ, суфицит од 158,7 милиона КМ и 278,2 милиона КМ респективно. Дакле, предвиђено је постепено уравнотежење јавних финансија у средњем року. Смањење планираног дефицита у 2022. години, који прераста у суфицит 2023. и 2024. године последица је повећања позитивног бруто буџетског резултата. Такође, у 2022. и 2023. години планирано је смањење негативних нето издатака за нефинансијску имовину што позитивно утиче на остварени буџетски резултат. Враћање консолидованог буџетског дефицита у Законом дефинисане оквира планира се у 2022. години. Планирано је да се фискални дефицит са

3,4% БДП-а (колико се планира у 2021. години), умањи у 2022. на 0,3% БДП-а, а затим прераста у суфицит који износи 1,24% БДП-а у 2023. години и 2,07% БДП-а у 2024. години. Такво умањење дефицита и остварење суфицита у последње две године посматраног периода преокренуће растућу путању јавног дуга, тј. предвиђено је да се јавни дуг са нивоа од око 43,8% БДП-а у 2022. години спусти на око 38,6% БДП-а до краја 2024. године. Став Фискалног савјета је да је пројекција буџетског резултата за период 2022-2024. година оптимистична и да је остварење истог врло важан позитиван корак у остваривању фискалне стабилности. Међутим, да би се постављени фискални циљеви остварили неопходно је буџетску потрошњу, у периоду на који се пројекције односе, ускладити са текућим остварењем прихода.

Дефицит подсектора централна влада у 2021. години планиран је у износу од 394,5 милиона КМ, а резултат је већих расхода у односу на приходе, као и негативних нето издатака за нефинансијску имовину. У планираном буџетском оквиру, за подсектор централна влада планиран је дефицит у 2022. години, док се као посљедица раста прихода и благог раста расхода у 2023. и 2024. години планира позитиван буџетски резултат. Подсектор фондови социјалне сигурности, као и подсектор јединица локалне самоуправе кроз посматрани период планира суфицит. С обзиром на остварени ниво буџетског дефицита јединица локалне самоуправе у 2020. години, Фискални савјет Републике Српске сматра да је за остваривање предвиђеног буџетског резултата у периоду 2022-2024. година неопходно провођење рестриктивне фискалне политике и то прије свега смањењем неприоритетних текућих расхода.

У периоду 2022-2024. године планирано је укупно финансирање, односно ново задужење у износу од 2,2 милијарде КМ, од чега 0,8 милијарди КМ у 2022. години, 1,0 милијарди КМ у 2023. години, те 0,4 милијарде КМ у 2024. години. У рочној структури, доминантно је учешће дугорочног задуживања у свим годинама посматраног периода. Предвиђено највеће учешће у оквиру структуре финансирања путем новог задуживања биће усмјерено на буџетску потрошњу. С обзиром да се у посматраном трогодишњем периоду предвиђа опоравак привредне активности у Републици Српској, пожељно је да се већи дио новог задужења усмјери на инвестициону потрошњу, што је значајно за опоравак привреде у периоду кризе, те за поспјешивање привредног раста и развоја. Такође, у наредном периоду неопходно је водити рачуна да се финансирају дугорочни пројекти који доносе добит. Дакле, искључиво пројекти који доприносе економском расту или додатном запошљавању требају бити подржани. У складу с тим, инвестициони пројекти који нису профитабилни и изазивају високе трошкове и ризике не би требало да буду даље финансирани због присуства ризика очувања одрживог нивоа јавног дуга. У складу са Законом о фискалној одговорности, опште правило о јавном дугу одређује да јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити већи од 55% оствареног БДП-а у тој години, док је у оквиру посебних фискалних правила дефинисан праг за дуг, који подразумева да уколико јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године достигне 50% оствареног БДП-а у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом. У односу на пројекције из ДОБ-а за период 2021-2023. овим документом пројектовани су виши нивои укупног и јавног дуга. Наиме, према датим пројекцијама за период 2022-2024. година, јавни дуг као проценат БДП-а износи 43,8%, 41,5% и 38,6% респективно. Укупан дуг као проценат БДП-а износи 54,1% у 2022. години, 51,7% у 2023. години, односно 47,5% у 2024. години.

Појавом вируса COVID-19, те реализацијом мјера Владе Републике Српске за санирање посљедица изазваних овим вирусом и заштитом здравља становништва дошло је до значајног повећања јавне потрошње у току 2020. године, а што је имало за резултат буџетски дефицит. Наиме, консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система у 2020. години износио је 5,7% БДП-а на основу чега се закључује да правило о консолидованом буџетском дефициту није испоштовано. На основу претходно наведеног, Влада Републике Српске је у обавези да, у складу са чланом 8. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској, припреми Програм фискалне консолидације. Наведени Програм треба да обухвати прецизне, конкретне и квантификоване мјере које ће у јасно дефинисаном року омогућити смањење дефицита и свођење истог на ниво Законом дефинисаних оквира. Приликом израде Програма фискалне консолидације неопходно је имати у виду дате фискалне пројекције и ризике за фискалне пројекције приказане у овом Документу.



**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Миленко Крајишник
Проф. др Миленко Крајишник