



Број: 27.1-020-166/21

Дана, 11. децембар 2021. године

На основу члана 22. став 3., а у вези са чланом 19. став 2. тачка 1) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске, на 40. ванредној сједници одржаној 11. децембра 2021. године, након разматрања Приједлога буџета Републике Српске за 2022. годину – по хитном поступку, даје сљедеће:

МИШЉЕЊЕ

на Приједлог буџета Републике Српске за 2022. годину – по хитном поступку

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, чланом 19. став 2. тачка 1. („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18) утврђено је да Фискални савјет Републике Српске даје мишљење на нацрт и приједлог буџета Републике Српске. На основу претходно Законом дефинисане обавезе, Влада Републике Српске је доставила Фискалном савјету Републике Српске Приједлог буџета за 2022. годину на мишљење.

Истим Законом, чланом 10. став 1. утврђено је да одговорно лице приликом достављања буџета на усвајање има обавезу да под пуном материјалном и кривичном одговорношћу достави потписану и овјерену изјаву о фискалној одговорности. Будући да су одговорна лица свих корисника буџета Републике Српске доставила потписану и овјерену изјаву о фискалној одговорности створене су могућности за разматрање Приједлога буџета Републике Српске за 2022. годину на Народној скупштини Републике Српске.

Стратегијом управљања јавним финансијама Републике Српске за период 2021-2025. година планирано је да се кроз двије фазе у буџет укључе сви извори средстава који се евидентирају на рачуноводственим фондовима од (02) до (05) и њима припадајући расходи и издаци, што се оцјењује позитивним искорак у јачању система управљања јавним финансијама у Републици Српској. Прва фаза ће се реализовати у 2022. години кроз укључивање фонда (02) што је и видљиво у предложеном Приједлогу буџета Републике Српске за 2022. годину. Константне препоруке Фискалног савјета указивале су на потребу смањења расхода на рачуноводственим фондовима од (02) до (05), као и да је исте неопходно укључити у планирање буџета. На рачуноводственим фондовима (04) и (05) континуирано се генерише дефицит, а у 2020. години остварен је негативан буџетски

результат на свим фондовима изван буџета, што представља ризик за фискалну стабилност. Оцјена Фискалног савјета је да је укључивање рачуноводствених фондова од (02) до (05) у буџет основа за реалније планирање буџета и ефикасније управљање истим у наредним фискалним годинама. Укључивање фонда (02) у планирање буџета Фискални савјет Републике Српске оцјењује позитивним. Такође, неопходно је у складу са препорукама Фискалног савјета Републике Српске наставити динамику укључивања фондова од (03) до (05) у буџет.

Приједлогом буџета за 2022. годину укупан буџетски оквир, односно укупна буџетска средства као и буџетски расходи и издаци на фонду (01) планирани су у износу од 4.024,0 милиона КМ, што представља повећање у односу на Ребаланс Буџета за 2021. годину у проценту од 0,2% или за 8,0 милиона КМ. Укупна буџетска средства планирана на фонду (02) износе 190 милиона КМ. Фискални савјет је мишљења да је планирани буџетски оквир за наредну годину реално остварив, али да је неопходно током извршења истог примјењивати принцип рационалности и строго контролисати јавну потрошњу.

Приједлогом буџета за 2022. годину предвиђени су укупни буџетски приходи и примици за нефинансијску имовину у износу од 3.303,84 милиона КМ што је више за 1%, односно за 32,6 милиона КМ у односу на средства планирана Ребалансом буџета за 2021. годину.

Анализом Приједлога буџета за 2022. годину може се констатовати да је дошло до повећања буџетских прихода за 1,1%, односно за 36,2 милиона КМ у односу на Ребаланс буџета Републике Српске за 2021. годину. Претходно наведено посљедица је повећања пореских прихода, док су непорески приходи значајно смањени. Пројектовано повећање прихода је у складу са макроекономским пројекцијама. Међутим, неопходно је имати у виду ризик остварења пројектованих макроекономских кретања с обзиром на неизвијесност у погледу интензитета и дужине трајања пандемије. Пројектовани буџетски приходи Приједлогом буџета за 2022. годину већи су за 208,5 милиона КМ у односу на пројекције из Програма фискалне консолидације. Значајно већи буџетски приходи планирани у Приједлогу буџета за 2022. годину у односу на Програм фискалне консолидације резултат су опрезног планирања у периоду израде Програма фискалне консолидације и тада неповољних макроекономских пројекција.

Планирани порески приходи износе 3.021,9 милиона КМ у Приједлогу буџета Републике Српске за 2022. годину, што представља повећање за 6,26%, односно за 196,7 милиона КМ у односу на очекивану наплату у 2021. години. Највеће процентуално повећање у оквиру пореских прихода предвиђено је на ставци прихода од пореза на доходак и то за 14,9%, те код прихода од индиректних пореза прикупљених преко УИО за 6,93% у односу на Ребаланс буџета за 2021. годину. Такође, планирано је повећање на ставци пореза на добит правних лица за 6,87%, доприноса за социјално осигурање за 5,87% и пореза на имовину за 4%. Повећање прихода од доприноса за социјално осигурање, те прихода од пореза на доходак у односу на Ребаланс буџета за 2021. годину базира се на пројекцијама кретања на тржишту рада у погледу нивоа плата и броја запослених, као и очекиваним ефектима примјене нових законских рјешења. Такође, узето је у обзир евентуално повећање најниже плате у Републици Српској, као и повећање плата радницима у јавном сектору.

Приходи од индиректних пореза који представљају најзначајнију компоненту пореских прихода планирани су у износу од 1.506.789.000 КМ. Повећање ове врсте прихода у односу на Ребаланс буџета за 2021. годину је реално с обзиром на очекивања о повећању приватне потрошње и просјечних потрошачких цијена у 2022. години. Треба имати у виду

и ризике за остварење пројекције ове врсте прихода, а који се односе прије свега на могућност промјене политике опорезивања, одступања коефицијента расподеле прихода од индиректних пореза у односу на процијене, те очекиване флукуације на међународном девизном тржишту.

Пријелогом буџета за 2022. годину предвиђен је пад непореских прихода за 160,88 милиона КМ или за 36,85% у односу на Ребаланс буџета за 2021. годину. Најзначајнији пад непореских прихода предвиђен је на ставци осталих непореских прихода и то за 98,78%. Разлог за овако драстичан пад ове ставке непореских прихода је висока основа из 2021. године. Наиме, у Ребалансу буџета Републике Српске за 2021. годину на овој ставци планирана је једнократна уплата средстава на основу алокације специјалних права вучења (СДР) од Међународног монетарног фонда у износу од 200,8 милиона КМ. Одговорно буџетирање подразумева да се несигурни буџетски приходи као што су овакве једнократне уплате евидентирају тек пошто се наплате. С друге стране у оквиру непореских прихода планирано је повећање прихода од дивиденде за 155,74%, што се оцјењује сувише оптимистично јер није реално очекивати да неефикасна јавна предузећа у вријеме кризе битно побољшају своју ефикасност и тиме утичу на предвиђен раст ове ставке прихода.

Није планирано да ће се током 2022. године остварити приход по основу грантова. Трансфери између или унутар јединица власти су планирани у износу од 6,3 милиона КМ, што представља увећање за 33,83% у односу на Ребаланс буџета Републике Српске за 2021. годину.

Поједини буџетски корисници у складу са материјалним прописима обављајући надлежне активности остварују властите приходе, који су према фондовској класификацији класификовани у фонд (02) - Приходи по посебним прописима, а исти су Приједлогом буџета за 2022. годину планирани у износу од 171,73 милиона КМ. Буџетски приходи планирани на фонду (02) односе се на пореске приходе у износу од 147,5 милиона КМ, непореске приходе у износу од 22,49 милиона КМ и трансфере између или унутар јединица власти у износу од 1,74 милиона КМ.

На основу трендова кретања појединачних категорија буџетских прихода прије кризе изазване пандемијом вируса SARS-CoV-2 и кретањем наплате буџетских прихода у току кризе, те узимајући у обзир пројекције основних макроекономских индикатора за 2022. годину, очекивања у кретању укупних буџетских прихода дефинисаних Приједлогом буџета за 2022. годину могу се оцијенити реалним.

Приједлогом буџета за 2022. годину, планирани су укупни буџетски расходи и издаци за нефинансијску имовину у износу од 3.513,9 милиона КМ, што је за 3,75% или за 126,9 милиона више у односу на Ребаланс буџета за 2021. годину. У предложеном буџету буџетски расходи у 2022. години пројектовани су на 3.301,07 милиона КМ, што је раст од 75,34 милиона КМ у односу на очекиване расходе у 2021. години. У поређењу са пројекцијама из Програма фискалне консолидације, расходи Републике планирани буџетом за 2022. годину већи су за 5,6%, односно за 174,07 милиона КМ.

Релативно највећи раст на страни расхода планиран је на ставци расхода финансирања и других финансијских трошкова и то за 11,27%, односно за 13,79 милиона КМ у односу на Ребаланс буџета за 2021. годину. Повећање расхода на претходно наведеној ставци било је очекивано, а одраз је планираних отплата иностраног и унутрашњег задужења, планираног повлачења инвестиционих кредита за 2022. годину, те планираног финансирања буџета за 2022. годину. Такође, планирано је повећање на ставци расхода за лична примања запослених. Приједлогом буџета за 2022. годину расходи за лична примања запослених

већи су за 7,15% у односу на исте планиране у 2021. години. Повећање ове врсте расхода пројектовано је у складу са законским и подзаконским актима, те уважавајући чињеницу увођења новог буџетског корисника у трезорски систем пословања - ЈЗУ Завод за форензичку психијатрију Соколац. У условима ниских доходака, одлива радне снаге и инфлаторних кретања, повећање плата се може оцијенити позитивним, како са економског, тако и са социјалног аспекта.

Расходи по основу коришћења роба и услуга Приједлогом буџета за 2022. годину износе 117,8 милиона КМ и увећани су за 2% у односу на средства планирана Ребалансом буџета за 2021. годину. Приједлогом буџета за 2022. годину предвиђено је смањење на позицијама субвенција и грантова за 7,13% и 18,59%, респективно. Дакле, извршена је рационализација на позицијама субвенција и грантова, али не и на расходима по основу коришћења роба и услуга који такође представљају категорију непродуктивних расхода.

Издаци за нефинансијску имовину планирани Приједлогом буџета за 2022. годину износе 212,38 милиона КМ што је у односу на Ребаланс буџета за 2021. годину више за 32,03% или 51,52 милиона КМ. Преко 50% издатака за нефинансијску имовину планирано је у оквиру јавних инвестиција, а то су издаци који имају највећи позитивни утицај на привредни раст и друштвени развој, посебно у кризним временима. Јавна потрошња у виду јавних инвестиција у вријеме кризе најпродуктивнији је облик трошења буџетских средстава узимајући у обзир синергијске ефекте које има на привредни опоравак, те на поспјешивање привредног раста и развоја. Препорука Фискалног савјета Републике Српске је да се у вријеме фискалне консолидације непродуктивне јавне инвестиције одложе. Издаци за нефинансијску имовину планирани Приједлогом буџета за 2022. годину већи су за 67,78 милиона КМ у односу на исте предвиђене Програмом фискалне консолидације у 2022. години.

Приједлогом буџета за 2022. годину буџетски расходи на фонду (02) планирани су у износу од 167,03 милиона КМ. Буџетски расходи планирани на фонду (02) односе се готово у цјелокупном износу на текуће расходе, у оквиру којих процентуално учешће грантова износи 88,98% (147,92 милиона КМ).

Приједлогом буџета за 2022. годину предвиђен је буџетски дефицит Републике у износу од 210,09 милиона КМ, што је више за 94,25 милиона КМ у односу на дефицит планиран Ребалансом буџета за 2021. годину. Буџетски дефицит резултат је бруто буџетског суфицита у износу од 2,77 милиона КМ и негативних нето издатака за нефинансијску имовину у износу од 212,86 милиона КМ. Дакле, планирани дефицит највећим дијелом резултат је високих издатака за нефинансијску имовину, док се остварење примитака од нефинансијске имовине не планира у 2022. години. На фонду Прихода по посебним прописима планиран је дефицит у износу од 3,04 милиона КМ, што је значајно мање у односу 2020. годину када је на овом фонду остварен дефицит од 11,5 милиона КМ.

Програмом фискалне консолидације предвиђено је постепено уравнотежење јавних финансија у средњем року. Према пројектованим буџетским оквирима у Програму фискалне консолидације у 2022. години планиран је буџетски дефицит Републике у износу од 176,3 милиона КМ. Фискални савјет оцијенио је да су пројектовани буџетски резултати у Програму оптимистични, али не и недостижни. Анализом буџетског резултата у Приједлогу буџета за 2022. годину, може се констатовати да пројектовани буџетски дефицит није у складу са предвиђањима из Програма фискалне консолидације, односно исти је већи за 33,79 милиона КМ. Претходно наведено последица је раста планираних издатака за нефинансијску имовину и минималног раста буџетских расхода. Међутим,

треба имати у виду да је дефицит планиран Ребалансом буџета за 2021. годину значајно мањи у односу на пројектовани Програмом фискалне консолидације. Претходно наведено указује да планирано повећање дефицита од 33,79 милиона у 2022. години не оспорава адекватно провођење Програма фискалне консолидације. Наиме, реализација буџета за 2022. годину треба да се одвија кроз дате смјернице и препоруке у Мишљењу Фискалног савјета Републике Српске на Нацрт програма фискалне консолидације за период 2021-2023. година. У случају неостварења Буџетом планираних прихода, успјешност реализације Буџета за 2022. годину у условима спровођења фискалне консолидације, зависиће у највећем дијелу од смањења текућих расхода, изузев оних који имају директан ефекат на одржавање домаће агрегатне тражње, као и смањења свих непродуктивних јавних улагања. У супротном, уколико приходи буду остварени изнад планираног нивоа, неопходно је онемогућити отварање нових ставки расхода, а наведене приходе усмјерити у покриће дефицита дефинисаног Програмом фискалне консолидације. Имајући у виду кризу која још увијек нема јасно дефинисан период трајања, веома је важно да се покриће дефицита предвиђено мјерама у Програму фискалне консолидације реализује на предвиђени начин.

Неопходно је строго контролисати јавну потрошњу и водити рачуна да се текући буџетски расходи покривају искључиво приливом средстава која потичу из остварених прихода. На тај начин могуће је у 2022. години испоштовати, Приједлогом фискалне консолидације, предвиђене мјере смањења дефицита.

Приједлогом буџета за 2022. годину планирани су примици по основу задуживања у износу од 614,44 милиона КМ, што представља смањење од 3,39% у односу на Ребалансом буџета за 2021. годину планирана средства. Без обзира на смањење примитака по овом основу у 2022. години, приликом извршења буџета поред провођења мјера фискалне консолидације у циљу враћања нивоа консолидованог буџетског дефицита у оквиру фискалних правила, неопходно је водити рачуна о даљем процесу задуживања како у наредном периоду не би било угрожено фискално правило које се односи на ниво јавног дуга.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с.р.