



Број: 27.1-020-102/22

Дана: 29. јуна 2022. године

На основу члана 19. став 2. и члана 19. став 2. тачка 5) 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 2023-2025 година

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, чланом 19. став 2. тачка 5) („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 29. јуна 2022. године анализирао Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2023-2025. године (у даљем тексту: ДОБ).

Документом оквирног буџета Републике Српске за период 2023-2025. година дате су основне макроекономске пројекције за израду Документа са исказаним ризицима остварења истих. Највећа неизвјесност у остварењу макроекономских пројекција по основном сценарију произилази из актуелне кризе у Украјини и могућих дугорочних посљедица на цијене енергената, сировина и хране, као и њихову расположивост. Остварење наведених ризика, уз инфлаторне притиске негативно би се одразило на пројекције глобалног привредног раста, а тиме и на пројекције привредног раста Републике Српске.

Након пада привредне активности у 2020. години, коју је обиљежила глобална криза изазвана пандемијом вируса корона, макроекономска кретања у 2021. години била су повољнија од иницијално пројектованих у Документу оквирног буџета за претходни трогодишњи период. Претходно наведено указује да је услед изузетних неизвјесности привредни раст за претходну годину био опрезно пројектован. У току 2021. године дошло је до стабилизације епидемиолошке ситуације, опоравка индустрије, али и појединих дјелатности услужног сектора. Стабилизација епидемиолошке ситуације у окружењу омогућила је опоравак иностране тражње. Тржиште рада је постало стабилно, забиљежен је раст броја запослених и пад броја незапослених. Истовремено, повећање плата и пензија, те повећање дознака из иностранства подржало је раст приватне потрошње, као и благи раст јавне потрошње, омогућен већом реализацијом јавних прихода. Према процјени Републичког завода за статистику Републике Српске, просјечна стопа раста БДП-а за

четири квартала 2021. године у Републици Српској износила је 6,3%. Процјене и пројекције основних макроекономских показатеља Републике Српске презентоване у Документу оквирног буџета Републике Српске за период 2023-2025. године предвиђају да ће се у 2022. години остварити умјерен реалан раст БДП Републике Српске по годишњој стопи од 3,2%, док су за 2023, 2024. и 2025. годину пројектоване реалне стопе раста од 3,1%, 3,6% и 3,4%, респективно. Фискални савјет Републике Српске је мишљења да су процијењене стопе привредног раста за текућу годину и наредни трогодишњи период оствариве, уз остварење претпоставки на којима су базиране, а које се прије свега односе на стабилизацију економских прилика, како код кључних спољнотрговинских партнера Републике Српске, тако и на глобалном нивоу.

У периоду јануар-април 2022. године базна инфлација билијежи раст од 3,5%, што је највећи ниво од 2008. године. Убрзана инфлација углавном је последица мјера за превазилажење COVID -19 кризе и кризе у Украјини, што је узроковало повећање увезене инфлације, односно пораста цијена сировина и индустријских производа на свјетском тржишту, затим опоравка домаће потрошње и чињенице да се текуће цијене упоређују са цијенама од годину дана прије, тј. почетак 2021. године, а које су биле смањене због тржишних поремећаја узрокованих пандемијом. Ионако ослабљен реални економски раст Републике Српске због пандемије COVID-19, додатно је успорен инфлацијским притиском. Према пројекцијама ММФ-а, у Еврозони, инфлација ће порастати са 2,6% у 2021. години на 5,2% у 2022. години, након чега се очекује да ће цијене у просјеку расти око 2% у средњорочном посматраном периоду. Еврозона је значајан спољнотрговински партнер Републике Српске, те је кретање цијена у Републици Српској уско везано и углавном прати тренд ове монетарне уније. Процјене су да ће у Републици Српској цијене у 2023, 2024. и 2025. години порастати за 2,9%, 2,3% и 1,9%, респективно. Дакле, предвиђања су да ће инфлација успорити у наредном трогодишњем периоду. С обзиром да поред домаћих фактора, инфлацију већинским дијелом увозимо, тешко је предвидјети шта ће се дешавати у наредном периоду. Првенствено, немогуће је предвидјети трајање и даљи ток кризе у Украјини. Посљедишно, могуће су даље турбуленције на међународним тржиштима роба и енергената, што ће се рефлектовати и на тржиште Републике Српске.

Остварени обим спољнотрговинске робне размјене у Републици Српској у 2021. години номинално је повећан за 27,2% у односу на претходну годину, уз нешто веће номинално повећање извоза. Дакле, у 2021. години настављен је тренд раста након смањења проузрокованог пандемијом вируса корона, у 2020. години. У периоду јануар-април 2022. године забиљежена су позитивна кретања у спољнотрговинској размјени, при чему је остварено повећање спољнотрговинске размјене за 35,9% у односу на исти период претходне године. Процјене исказане у ДОБ-у указују да ће извоз у 2022. години бити номинално већи за 20%, а у наредном периоду, очекује се наставак раста извоза по стопи 10,4% у 2023. години, 7,8% у 2024. години и 7,3% у 2025. години. Истовремено, процјене су да ће увоз у 2022. години номинално расти за 22,5%, док су за наредни период пројектоване стопе раста увоза од 9,0% у 2023. години, 7,7% у 2024. години и 6,2% у 2025. години. Наведене пројекције које се односе на спољнотрговинску размјену су пожељне, али се могу оцијенити као оптимистичне.

Поредећи прва четири мјесеца 2022. године, са истим периодом претходне године, индустријска производња је забиљежила просјечно повећање од 4,8%. У наредном трогодишњем периоду очекују се раст индустријске производње и њен позитиван допринос

укупном привредном расту Републике Српске. Треба имати у виду да је претходно наведено у условима опште неизвјесности подложно спољним ризицима.

Фискални савјет сматра да је приликом израде макроекономских процјена мале и отворене привреде каква је привреда Републике Српске, неопходно имати у виду осјетљивост њене индустријске производње и спољне трговине на спољне ризике као што су привредна кретања у земљама главним спољнотрговинским партнерима. 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 са кретањем привредне активности, значајније одступање макроекономских индикатора у односу на ДОБ-ом дате процјене и пројекције, одразиће се и на реализацију планираних буџетских оквира.

Остварење претходно пројектованих буџетских оквира, поред претпоставки и неизвјесности на којима се темеље пројекције макроекономског оквира, зависе и од ризика остварења фискалних пројекција. У коначном, промјена претпоставки на којима се заснива пројекција прихода подразумијеваће промјену пројекције прихода наведених у овом документу.

Према Документу оквирног буџета за период 2023-2025. године, већи дио укупних прихода односи се на пореске приходе, односно индиректне порезе (40,6%-41,1%) и директне порезе (11,9%-12,2%). Значајан дио прихода односи се на доприносе за социјално осигурање (35,7%-36,4%), док се преостали дио односи на непореске приходе (9,6%-9,9%) и грантове (1,1%-1,4%).

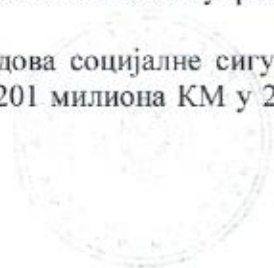
У оквиру планиране укупне потрошње, у периоду 2023-2025. година, предвиђена су значајна издвајања за дознаке на име социјалне заштите (47,4%-49,8%) и издвајања за лична примања запослених (23,4%-24,5%) која су дефинисана законским оквиром. Превиђено је издвајање за расходе по основу роба и услуга (5,8%-6,1%), нето издатке за нефинансијску имовину (7,4%-8,7% укупне потрошње) и издвајање за расходе камата и друге расходе финансирања (3,7%-4,2%).

Према процјенама, у 2022. години у ДОБ-у је пројектован буџетски дефицит у износу од 2,8% БДП-а. У наредним периоду 2023-2025. године, пројектовано учешће потрошње у БДП-у опада са 40,9% на 38,7%. На основу тога, буџетски дефицит од 0,7% БДП-а прећи ће у суфицит од 0,3% БДП-а. Претходно наведено у складу је са Програмом фискалне консолидације у коме су дефинисане мјере и рокови за свођење дефицита у Законом дефинисана фискална правила.

Документом оквирног буџета за период 2023-2025. година пројектовани приходи за 2023. годину износе 5.926,8 милиона КМ, 6.165,9 милиона КМ за 2024. годину и 6.409,8 милиона КМ за 2025. годину. Пројекцијом ДОБ-а дефинисани су приходи централне владе у износу од 4.211,8 милиона КМ за 2023. годину, 4.382,7 милиона КМ за 2024. годину и 4.537,3 милиона КМ за 2025. годину.

Према ДОБ-а очекивани приходи јединица локалне самоуправе су 905,3 милиона КМ у 2023. години, 929,6 милиона КМ у 2024. години и 981,4 милиона КМ у 2025. години. С обзиром на висину прихода јединица локалне самоуправе у претходном периоду, дата пројекција сматра се веома оптимистичном и даје могућности за консолидацију јавних финансија појединичних јединица локалне самоуправе, путем преусмјеравања средстава у измирење неизмирених обавеза.

Пројекција прихода фондова социјалне сигурности дата у ДОБ-а износи 1.157,5 милиона КМ у 2023. години, 1.201 милиона КМ у 2024. години и 1.239,5 милиона КМ у



2025. години. Највећи дио прихода ванбуџетских фондова представљају приходи од доприноса.

Према представљеним пројекцијама укупна планирана потрошња за сектор опште владе за период 2023-2025. године износи 6.026,7 милиона КМ, 6.113,3 милиона КМ и 6.363,3 милиона КМ респективно, а која укључује расходе и нето издатке за нефинансијску имовину. За ДОБ-ом дефинисани период пројектовани раст потрошње је спорији од пројектованог раста прихода. Овако планирана потрошња има тенденцију пада учешћа потрошње у БДП-у и креће се од 40,9% у 2023. години до 38,7% у 2025. години. Тако пројектовани приходи и расходи обезбијеђују да се у планираном периоду из зоне дефицита пређе у зону суфицита који је у 2024. години планиран на нивоу од 52,6 милиона КМ, а у 2025. години на нивоу од 46,5 милиона КМ.

Документом оквирног буџета за период 2023-2025. година планирана је капитална потрошња у износу 898,2 милиона КМ, 647,5 милиона КМ и 350 милиона КМ, респективно. На основу тога уочава се значајно смањење капиталне потрошње у планираном (посматраном) периоду што се не оцијењује позитивним због изостанка утицаја јавних инвестиција на економски раст. У ДОБ-а такође нису наведени кључни пројекти који се планирају финансирати из претходно наведених средстава.

У периоду 2023-2025. године планирано је укупно задужење централне Владе у износу од 2,6 милијарди КМ, од чега 1,2 милијарде КМ у 2023. години, 0,6 милијарди КМ у 2024. години, те 0,8 милијарди КМ у 2025. години. С обзиром да је ДОБ-ом пројектован значајан удио 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.

Према датим пројекцијама за период 2023-2025. година, јавни дуг као проценат БДП-а износи 37,01%, 34,98% и 33,24% респективно. 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. Процјењује се да ће укупан дуг као проценат БДП-а износити 45,47% у 2023. години, 42,66% у 2024. години, односно 39,99% у 2025. години. Дакле, у наредном трогодишњем периоду процјењује се да ће доћи до пада учешћа како јавног тако и укупног дуга у оствареном БДП-у, а што је углавном резултат процијењеног раста БДП-а. У периоду 2023-2025. година, према планираним оквирима буџета за ниво опште владе у 2023. години планирано је смањење буџетског дефицита у односу на планирани дефицит у текућој години, док се у 2024. и 2025. години планира буџетски суфицит. На основу претходно наведеног, у периоду 2023-2025. година процјењује се да ће бити испоштована фискална правила дефинисана Законом о фискалној одговорности у Републици Српској.

Уколико се предвиђене пројекције кретања макро-фискалних показатеља дефинисане ДОБ-а за наредни трогодишњи период остваре, обезбиједиће се поштовање фискалних правила утврђених Законом о фискалној одговорности у Републици Српској.



**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник