



Број: 27.1-020-163/22

Дана, 1. новембра 2022. 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 2. ванредној сједници одржаној 1. новембра 2022. године, након разматрања Приједлога буџета Републике Српске за 2023. годину – по хитном поступку, даје сљедеће:

МИШЉЕЊЕ

на Приједлог буџета Републике Српске за 2023. 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 2023. 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 2023. годину на Народној скупштини Републике Српске.

Приједлогом буџета за 2023. годину укупан буџетски оквир, односно укупна буџетска средства као и буџетски расходи и издаци на фонду (01) планирани су у износу од 5.383,00 милиона КМ, што представља повећање у односу на Ребаланс Буџета за 2022. годину у проценту од 19,36% или за 873,0 милиона КМ. Укупна буџетска средства планирана на фонду (02) износе 259,2 милиона КМ.

Фискални савјет је мишљења да је планирани буџетски оквир за наредну годину реално остварив узимајући у обзир трендове кретања из претходног периода, као и пројекције кретања буџетских категорија. Међутим, с обзиром на присутан висок ниво неизвјесности у кретању макроекономских показатеља у наредном периоду, те да промјене истих знатно утичу на фискалне токове, Фискални савјет упозорава на могућност одступања

од плана појединих буџетских категорија које су високо корелисане са кретањем макроекономских агрегата. Наиме, висок ниво неизвијесности потиче од раста инфлације у свим земљама са којима Република Српска има висок степен економске повезаности, као и могуће глобалне рецесије која би као таква сигурно имала негативне реперкусије и на економију Републике Српске. Фискални савјет упозорава да је неопходно током извршења Буџета примјењивати принцип рационалности и строго контролисати јавну потрошњу.

Приједлогом буџета за 2023. годину предвиђени су укупни буџетски приходи и примици за нефинансијску имовину у износу од 4.142,7 милиона КМ. Анализом Приједлога буџета за 2023. годину може се констатовати да је дошло до повећања буџетских прихода за 9,74%, односно за 367,70 милиона КМ у односу на други Ребаланс буџета Републике Српске за 2022. годину. Претходно наведено последица је повећања како пореских, тако и непореских прихода.

Планирани порески приходи износе 3.822,0 милиона КМ у Приједлогу буџета Републике Српске за 2023. годину, што представља повећање од 9,72%, односно за 338,69 милиона КМ у односу на други Ребаланс буџета за 2022. годину. Највеће процентуално повећање у оквиру пореских прихода предвиђено је на ставци прихода од пореза на добит правних лица и то за 10,98%, те код прихода од индиректних пореза прикупљених преко УИО за 10,26% у односу на други Ребаланс буџета за 2022. годину. Такође, планирано је повећање на ставци пореза на доходак за 9,06%, доприноса за социјално осигурање за 8,84% и пореза на имовину за 3,10%. Повећање прихода од доприноса за социјално осигурање, те прихода од пореза на доходак у односу на други Ребаланс буџета за 2022. годину реално је узимајући у обзир пројекције кретања на тржишту рада у погледу нивоа плата и броја запослених. Приходи од индиректних пореза који представљају најзначајнију компоненту пореских прихода планирани су у износу од 1.907,5 милиона КМ. Повећање ове врсте прихода у износу од 177,5 милиона КМ у односу на други Ребаланс буџета за 2022. годину је реално с обзиром на очекивања о расту крајње потрошње и просјечних потрошачких цијена у 2023. години. Неопходно је имати у виду да ће спољни дуг који се финансира из индиректних пореза који припадају Републици Српској бити значајно већи у 2023. години у односу на 2022. годину.

Приједлогом буџета за 2023. годину предвиђен је раст непореских прихода за 29,12 милиона КМ или за 10,21% у односу на други Ребаланс буџета за 2022. годину. Најзначајнији процентуални раст непореских прихода предвиђен је на ставци прихода од финансијске и нефинансијске имовине и трансакција размјене између или унутар јединица власти и то за 42,73%. Такође, планирано је повећање прихода од финансијске и нефинансијске имовине и позитивних курсних разлика за 12,97 милиона КМ или за 19,86%. У оквиру ове ставке прихода планира се значајан раст прихода од камата и осталих накнада на дате зајмове и то за 72,97%. Такође, планира се раст прихода од камата на готовину и готовинске еквиваленте у проценту од 11,94%, док је номинално посматрано ово повећање безначајно. Највеће учешће у структури непореских прихода имају накнаде, таксе и приходи од пружања јавних услуга, а приједлогом буџета за 2023. годину планирано је повећање ове ставке за 7,82%.

Није планирано да ће се током 2023. године остварити приход по основу грантова. Трансфери између или унутар јединица власти су планирани у износу од 6,4 милиона КМ, што представља смањење за 1,62% у односу на други Ребаланс буџета Републике Српске за 2022. 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. Приједлогом буџета за 2023. годину буџетски приходи на фонду (02) планирани у износу од 169,75 милиона КМ, а односе се на пореске приходе у износу од 142,4 милиона КМ, непореске приходе у износу од 24,45 милиона КМ и трансфере између или унутар јединица власти у износу од 2,9 милиона КМ. Нето издаци за нефинансијску имовину на фонду (02) планирани су у негативном износу од 9,4 милиона КМ, а представљају разлику планираних примитака од нефинансијске имовине у износу од 5,9 милиона КМ и издатака за нефинансијску имовину у износу од 15,3 милиона КМ.

На основу анализе трендова кретања појединачних категорија буџетских прихода у току 2022. године, те узимајући у обзир једнократне утицаје који ће се десити у наредном периоду и пројекције основних макроекономских индикатора за 2023. годину, очекивања у кретању укупних буџетских прихода дефинисаних Приједлогом буџета за 2023. годину могу се оцијенити реалним. Међутим, тренутно макроекономске пројекције имају висок степен неизвијесности и ризика највећим дијелом као посљедица спољног утицаја. Пројекције основних макроекономских индикатора Републике Српске заснивају се на низу претпоставки у вези са трајањем рата у Украјини, шоковима цијена енергије и сталним поремећајима у ланцу снабдијевања. У таквим условима присутан је повећан ризик и неизвјесност у реализацији процијењених агрегата, због потребе честог ревидирања података. С обзиром на уску повезаност ових пројекција са пројекцијама прихода могућа су одступања од планираних вриједности у 2023. години.

Приједлогом буџета за 2023. годину, планирани су укупни буџетски расходи и издаци за нефинансијску имовину у износу од 4.403,91 милион КМ, што је за 9,84% или за 394,45 милиона више у односу на други Ребаланс буџета за 2022. годину.

У предложеном Буџету буџетски расходи у 2023. години процијењени су на 4.247,78 милиона КМ, што је раст од 401,24 милиона КМ у односу на очекиване расходе у 2022. години. Релативно највећи раст на страни расхода планиран је на ставци расхода финансирања и других финансијских трошкова и то за 70,87%, односно за 93,89 милиона КМ у односу на други Ребаланс буџета за 2022. годину. Повећање расхода на претходно наведеној ставци одраз је планираних отплата иностраног и унутрашњег задужења, планираног повлачења инвестиционих кредита за 2023. годину, те планираног финансирања буџета за 2023. годину.

Приједлогом буџета за 2023. годину, планиране су субвенције у износу од 236,87 милиона КМ, односно планирано је увећање ове ставке расхода за 69,08% у односу на други Ребаланс буџета за 2022. годину. Увећање ове групе расхода је у највећој мјери резултат увећања средстава за подстицај развоја пољопривреде и села за 105 милиона КМ. Поред тога, планиране су субвенције и јавним предузећима. С обзиром да су субвенције појединим јавним предузећима континуирани расход у буџету Републике, став Фискалног савјета је да је потребно приступити свеобухватној анализи ефективности и оправданости субвенција овим предузећима, те у складу са резултатима анализе у наредном периоду приступити планирању ове ставке буџета.

Расходи по основу коришћења роба и услуга Приједлогом буџета за 2023. годину износе 189,96 милиона КМ и увећани су за 40,82% у односу на средства планирана другим Ребалансом буџета за 2022. годину. Планирано повећање материјалних расхода у 2023. години највећим дијелом узроковано је инфлаторним кретањима. Мишљење Фискалног

савјета Републике Српске је да је таквим околностима у циљу одржавања фискалне стабилности, а због ризика остварења прихода у предвиђеном обиму, неопходно тежити ограничењу непродуктивне потрошње. На тај начин би се створиле претоставке да се обезбиједи фискални простор за евентуалне интервенције неопходне у условима већих глобалних поремећаја.

Приједлогом буџета за 2023. годину планирани су грантови у износу од 117,7 милиона КМ, што представља умањење од 111,5 милиона КМ, односно 48,7% у односу на средства планирана другим Ребалансом буџета за 2022. годину. У оквиру ове групе расхода на фонду (02) планирана су средства у износу од 143,2 милиона КМ

Издаци за нефинансијску имовину планирани Приједлогом буџета за 2023. годину износе 156,13 милиона КМ што представља умањење од 6,8 милиона КМ, односно 4,2% у односу на средства планирана другим Ребалансом буџета за 2022. годину. Уколико се планирани приходи, због наведених ризика, не буду остваривали у складу са Приједлогом буџета за 2023. годину, неопходно је одложити ову врсту издатака. Дакле, у условима веће глобалне нестабилности неопходно је реализовати искључиво приоритетне издатке, а који произилазе из Законом дефинисаних обавеза и који обезбијеђују социјалну сигурност најугроженијих категорија.

Приједлогом буџета за 2023. годину буџетски расходи на фонду (02) планирани су у износу од 168,92 милиона КМ. Буџетски расходи планирани на фонду (02) односе се готово у цјелокупном износу на текуће расходе, у оквиру којих процентуално учешће грантова износи 84,81% (143,17 милиона КМ).

Приједлогом буџета за 2023. годину планиран је буџетски дефицит Републике у износу од 261,2 милиона КМ, и већи је за 29 милиона КМ у односу на други Ребаланс буџета Републике Српске за 2022. годину. Буџетски дефицит резултат је бруто буџетског дефицита у износу од 105,1 милион КМ и негативних нето издатака за нефинансијску имовину у износу од 156,1 милиона КМ. У 2023. години није планирано остварење примитака од нефинансијске имовине. Планирани буџетски дефицит у износу од 261,2 милиона КМ покриће се нето финансирањем, односно разликом између планираних примитака од финансијске имовине, задуживања и осталих примитака и издатака за финансијску имовину, издатака за отплату дуга и осталих издатака. На фонду Прихода по посебним прописима планиран је буџетски дефицит од 8,6 милиона КМ.

Фискални савјет скреће пажњу да у економски нестабилним условима добра буџетска пракса налаже да се фискални оквири планирају знатно опрезније него иначе. Додатно, треба имати у виду да се јавне финансије Републике Српске налазе у поступку фискалне консолидације ради враћања консолидованог буџетског дефицита у оквиру дефинисане фискалним правилима, а у циљу очувања фискалне стабилности Републике Српске.

Анализом буџетског резултата у Приједлогу буџета за 2023. годину, може се констатовати да се пројектовани буџетски дефицит налази у оквиру фискалних правила. Међутим, због кризе изазване високим новом инфлације, глобалне енергетске кризе, поремећених ланаца снабдијевања, као и уведених мјера Владе Републике Српске као одговор на кризу, очекивано је да пројектовани буџетски резултат одступа од Програма фискалне консолидације. Уколико се трендови увећања фискалног дефицита наставе, Фискални савјет предлаже израду новог Програма фискалне консолидације, који ће у новонасталним околностима обезбиједити фискалну стабилност. С обзиром на нестабилне глобалне услове у којима се доноси Буџет за 2023. годину и тенденцију повећања нивоа

дефицита и јавног дуга, неходно је израдити Програм фискалне консолидације који ће се у правцу смањења дефицита у основи базирати на смањењу расхода.

Фискални савјет наглашава да буџетски планови треба да на вјеродостојан начин представе фискалну консолидацију, узимајући у обзир изазове фискалне одрживости. Неходно је строго контролисати јавну потрошњу и водити рачуна да се текући буџетски расходи покривају искључиво приливом средстава која потичу из остварених прихода. У случају неостварења Буџетом планираних прихода, успјешност реализације Буџета за 2023. 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.

Приједлогом буџета за 2023. годину планирани су примици по основу задуживања у износу од 1.109,78 милиона КМ, што представља повећање од 77,99% у односу на другим Ребалансом буџета за 2022. годину планирана средства. Повећање примитака од задуживања последица је повећања примитака од издавања хартија од вриједности. Разлог повећања примитака по основу задуживања представљају високи издаци за отплату дуга који доспијевају на наплату у 2023. години.

Став Фискалног савјета је да је неходно, поред смањења дефицита, водити рачуна о даљем процесу задуживања и обезбиједити спровођење мјера фискалне консолидације на начин да се не наруши фискално правило које се односи на дуг.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с.р.