



Број: 27.1-020-108/23

Дана, 12. јула 2023. године

На основу члана 22. став 3. 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 2024-2026. 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 12. јула 2023. године анализирао Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2024-2026. године (у даљем тексту: ДОБ).

Документом оквирног буџета Републике Српске за период 2024-2026. година дате су основне макроекономске пројекције за израду Документа са исказаним ризицима остварења истих. Највећа неизвјесност и изазов у остварењу макроекономских пројекција по основном сценарију произилази највећим дијелом из спољњих ризика, односно из неизвјесности и могућих дугорочних посљедица дешавања у Украјини на цијене енергената, сировина и хране, као и њихову расположивост, али и утицаја осталих економских и геополитичких сукоба на међународном нивоу.

Пројекције кретања свјетске привреде са slabим економским изгледима више од годину дана након ескалације сукоба у Украјини и даље носе велике неизвјесности. У складу с тим, процјене и пројекције основних макроекономских показатеља Републике Српске изложене су високом нивоу 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, а које се односе на претпоставке о привредним кретањима у земљама које су најзначајнији спољнотрговински партнери Републике Српске, кретању на међународним финансијским тржиштима, кретању цијена сирове нафте, метала и хране на свјетском тржишту, кретању на тржишту рада и сл. Због великих неизвјесности и ризика остварења претпоставки и очекивања на којима се темеље пројекције основног сценарија, израђен је алтернативни сценарио за 2023. годину који уважава познате ризике из окружења и посљедично предвиђа нижу стопу раста БДП-а Републике Српске. Фискални савјет израду алтернативног сценарија оцјењује као изузетно значајан искорак у пројекцијама на којима

се темељи ДОБ, имајући у виду ниво неизвјесности и ризика којима је основни сценарио пројекција изложен у тренутним околностима, те чињеницу да је израда потпуно кредибилних средњорочних макроекономских пројекција у изузетно непредвидивом глобалном окружењу тренутно готово немогућа.

Након стабилизације глобалне економске кризе изазване пандемијом вируса корона, током 2022. године, свјетска привреда, па тако и привреда Републике Српске суочила се новим неизвјесностима и изазовима. У току 2022. године дошло је до ескалације сукоба у Украјини и санкција према Русији, заштравања међународних геополитичких и економских односа, застоја у глобалним ланцима снабдевања, енергетске кризе, високе инфлације и поштрених финансијских услова. Због негативних економских посљедица свих наведених дешавања, у Европи, па тако и у Републици Српској, привредни раст је све више успоравао како се 2022. година ближила крају. Релативно добра економска динамика у Републици Српској у прва два квартала 2022. године, почела је значајно успоравати у другом полугодишту 2022. године. Према процјени Републичког завода за статистику Републике Српске, просјечна стопа раста БДП-а за четири квартала 2022. године у Републици Српској је износила 3,5%. Имајући у виду да је пројечна стопа раста земаља еврозоне у 2022. години износила 3,5%, стопа раста БДП Републике Српске показује да је Република Српска у европским оквирима, у смислу привредне активности, пребродила прву годину актуелне глобалне економске кризе.

Као мала отворена привреда са високим степеном зависности од економских кретања у земљама с којим има високу спољнотрговинску размјену, привреда Републике Српске била је изложена негативним економским посљедицама усљед успоравања привредне активности у истим. Сходно наведеном, економске посљедице кризе која је почела 2022. године, рефлектовале су се на погоршање макроекономских трендова, како у Европи, тако и у Републици Српској. У току 2022. године, дошло је до успоравања привредне активности, пада индустријске производње усљед смањења извозне тражње, те раста инфлације, и то прије свега увезене инфлације. Усљед инфлаторних притисака у 2022. години, инфлација у Републици Српској, на годишњем нивоу износила је 12,7%. Изузев високе инфлације и успоравања привредног раста, други најважнији макроекономски индикатори Републике Српске задржали су одређену стабилност у 2022. години и поред веома изазовног глобалног окружења. Тако је на тржишту рада, и поред успоравања привредног раста, настављен раст запослености уз смањивање стопе незапослености, те раст просјечне плате. И на подручју спољнотрговинске размјене у 2022. години остварени су добри резултати, односно обим спољне трговине је забиљежио раст од 26% у односу на 2021. годину. Главни фактори раста БДП-а у 2022. години били су домаћа потрошња и инвестиције, што показује раст крајње потрошње који је био подржан повећањем плата и панзија, уз раст кредита становништву и повећање дознака из иностранства, као и повећање броја запослених.

Процјене и пројекције основних макроекономских показатеља Републике Српске презентоване у Документу оквирног буџета Републике Српске за период 2024-2026. године предвиђају да ће се у 2023. години остварити реалан раст БДП Републике Српске по годишњој стопи од 2,1%, док су за 2024, 2025. и 2026. годину пројектоване реалне стопе раста од 3,0%, 3,2% и 3,5%, респективно. Уважавајући повећане екстерне ризике у виду привредних кретања у окружењу, дуготрајне инфлаторне притиске и високу основицу из претходне године, пројектоване стопе раста БДП-а Републике Српске за 2023. годину и наредни период ревидиране су на ниже, у односу на претходни Документ, односно реални

раст БДП-а за 2023. годину, ревидиран је наниже за 1 процентни поен и износи 2,1%. Очекивано повећање плата и броја запослених стварају услове за раст домаће тражње и очекује се да ће потрошња бити носилац привредног раста. Међутим, у односу на претходну годину, реални раст потрошње успорен је инфлацијом, која неутралише ефекат повећања плата. Поред потрошње, очекује се да ће позитиван допринос расту дати планиране инвестиције и салдо спољнотрговинске размјене. Пројектоване стопе привредног раста у периоду 2024-2026. година, уз подложност остварења истих највећим дијелом спољним ризицима, показују да се очекује умјерен опоравак привредне активности вођен домаћом тражњом, уз позитиван допринос потрошње и инвестиција. Према пројекцијама, стабилност на тржишту рада уз благи раст броја запослених и повећање плата допринијеће одржавању домаће потрошње, чији ће раст ипак бити мањи од укупног раста БДП-а. Такође, реализација најављених инвестиција у енергетске пројекте, путну инфраструктуру, здравство и пољопривреду позитивно ће утицати на раст. Након привредног опоравка у окружењу, очекивани раст спољне тражње и извозно оријентисане производње имаће за резултат раст извоза.

Фискални савјет је мишљења да су процијењене стопе привредног раста за текућу годину и пројекције за наредни трогодишњи период оствариве, уз услов да се остваре претпоставке на којима су базиране, а које се прије свега односе на стабилизацију економских прилика, како на глобалном нивоу, тако и код кључних спољнотрговинских партнера Републике Српске. Имајући у виду динамику привредне активности од почетка текуће године, односно реалну стопу раста БДП Републике Српске у првом кварталу 2023. године од 0,9% која показује наставак успоравања привредне активности, Фискални савјет је мишљења да је процијењена стопа привредног раста за 2023. годину оптимистична, али и пожељна. У случају да дође до материјализације ризика макроекономских пројекција, реално је за очекивати да ће привредни раст у 2023. години бити нижи од планираног по основном сценарију (2,1%), односно у таквим условима очекује се остварење алтернативног сценарија привредног раста по стопи од 1,2%. Пројектоване реалне стопе раста за наредни трогодишњи период су изложене високом нивоу неизвјесности и ризика. Стога, Фискални савјет напомиње да је креирање буџета у наредним годинама неопходно ускладити са тренутним економским кретањима и претходно помињаним факторима који због своје волатилности у великом дијелу утичу на остварење буџетских прихода.

У периоду јануар-април 2023. године у поређењу са истим периодом претходне године, цијене су у просјеку више за 11,3%, што показује да инфлација у Републици Српској успорава, али је и даље висока. Постепено слабљење инфлаторних притисака очекује се од другог дијела 2023. године, као посљедица енергетских базних учинака и попуштања притисака произвођачких трошкова. Према посљедњим пројекцијама ММФ-а објављеним у априлу текуће године, очекује се да ће се у еврозони инфлација смањити са 8,4% из 2022. године на ниво од 5,3% у 2023. години, а за 2024. годину очекује се инфлација на нивоу од 2,9%. Еврозона је значајан спољнотрговински партнер Републике Српске, те кретање цијена у Републици Српској у великој мјери прати тренд кретања цијена ове монетарне уније. Процјене су да ће у Републици Српској цијене у 2023. години порастати за 7%, док се за 2024, 2025. и 2026. години пројектује да ће цијене порастати за 3,5%, 2,2% и 1,8%, респективно. Предвиђања су да ће инфлација успорити у наредном трогодишњем периоду. С обзиром да поред домаћих фактора на висину инфлације значајно утичу спољни фактори, тешко је предвидјети шта ће се дешавати у наредном периоду. Неизвјесности су и даље највећим дијелом везане за трајање и даљи ток дешавања у Украјини, као и на међународим

финансијским тржиштима, а што за посљедицу може имати неочекиване турбуленције на међународним тржиштима роба и енергената. Сходно наведеном, кретање инфлације је далеко мање извјесно и тешко је оцијенити колико су пројекције исте оствариве. У прилог оптимизму у погледу очекивања опадајуће инфлације за наредне три године иду посљедње пројекције инфлације са опадајућим трендом од стране релевантних међународних институција како за еврозону, тако и за БиХ. Међутим, неопходно је имати у виду да ће, поред евидентног успоравања инфлације, дезинфлација дуже потрајати.

Обим спољнотрговинске робне размјене у Републици Српској у периоду јануар-април 2023. године забиљежио је позитивна кретања у виду благог повећања, и то за 0,7% у односу на исти период претходне године, при чему је извоз био номинално већи за 2,2% а увоз номинално мањи за 0,3% у односу на исти период претходне године. Међутим, анализа кретања спољне трговине по мјесецима од почетка текуће године показује да иста има опадајући тренд, што се може посматрати као ефекат смањења спољне тражње под утицајем смањења привредне активности у окружењу. Процјењује се да ће извоз у 2023. години бити номинално већи за 3,6%, а у наредном периоду, очекује се наставак раста извоза по стопи 6,2% у 2024. години, 7,0% у 2025. години и 7,4% у 2026. години. Истовремено, процјене су да ће увоз у 2023. години номинално расти за 2%, док су за наредни период пројектоване стопе раста увоза од 5,8% у 2024. години, 6,4% у 2025. и 6,6% у 2026. години.

Индустријска производња, која учествује у БДП-у Републике Српске са око 20%, у 2022. години забиљежила је просјечно смањење од 0,1%. Поредешњи период јануар - април 2023. године, са истим периодом претходне године, индустријска производња је забиљежила просјечно смањење од 2,1%. Поред неизвијесности везаних за ток и трајање дешавања у Украјини, Фискални савјет истиче да је приликом израде макроекономских пројекција мале и отворене економије, каква је привреда Републике Српске, неопходно имати у виду осјетљивост њене индустријске производње, као и спољне трговине на спољне ризике, прије свега на привредна кретања у земљама главним спољнотрговинским партнерима. Односно, треба имати у виду да привредна кретања у тим земљама значајно утичу на кретања обима производње и број запослених у сектору индустрије Републике Српске. Наведено указује да за економски опоравак и привредни раст Републике Српске значајну улогу имају и унутрашњи фактори раста, а прије свега јачење инвестиционе потрошње и домаће приватне потрошње.

Фискални савјет, узимајући у обзир тренутне привредне трендове у Републици Српској, као и пројекције међународних институција за свјетску економију, еврозону и домаћу привреду, макроекономске пројекције наведене у ДОБ-у, оцјењује као оптимистичне, те напомиње да исте треба третирати као условне и индикативне, односно као један од више могућих сценарија. Одступање од претпоставки на којима су базиране процјене и пројекције макроекономских индикатора датих у ДОБ-у може значајно негативно утицати на остварење истих. Имајући у виду 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 остварење планираних буџетских оквира. Сходно наведеном, а узимајући у обзир неизвјесне околности у којима се Документ усваја, Фискални савјет је става да је неопходно опрезно пројектовати макроекономска кретања, како би и буџетски оквири били што ближи реалним и остваривим вриједностима, те како би као такви, у циљу обезбјеђења фискалне

стабилности, допринијели успјешнијој фискалној консолидацији која ће се проводити у наредном периоду.

На основу достављеног Документа оквирног буџета Републике Српске за период 2024-2026. година, очекује се континуиран, али благи раст укупних прихода за сектор опште владе. Очекивани укупни приходи износе 6.524,9 милиона КМ у 2024. години, 6.843 милиона КМ у 2025. години, односно 7.114,4 милиона КМ у 2026. години. Пројекције јавних прихода у средњем року у складу су са очекиваним макроекономским кретањима. Међутим, и даље су глобално присутне макроекономске неизвјесности, које би се потенцијално могле рефлектовати на нижу наплату прихода, што треба имати у виду приликом планирања буџета за сваку буџетску годину предвиђену ДОБ-ом.

Према датим пројекцијама за период 2024-2026. година, укупна потрошња за сектор опште владе укључујући расходе и нето издатке за нефинансијску имовину износи 6.786,5 милиона КМ, 7.010 милиона КМ и 7.260,2 милиона КМ, респективно. Анализом кретања оквира буџетске потрошње, као процента учешћа у БДП-у, уочава се тенденција смањења буџетске потрошње са 39,5% у 2024. години на 38,7 % пројектованог БДП-а у 2026. години. У оквиру пројектоване буџетске потрошње за посматрани период, укупни расходи износе 6.291,9 милиона КМ у 2024. години, 6.483,8 милиона КМ у 2025. години и 6.691,4 милиона КМ у 2026. години. Дакле, упоредо са растом прихода очекује се и раст расхода сектора општа влада, али по стопама нижим у односу на стопе раста прихода, што је неминовно у поступку провођења фискалне консолидације.

У периоду 2024-2026. година планирана је капитална потрошња у износу од 1.202,1 милиона КМ, 877,1 милиона КМ и 689,5 милиона КМ, респективно. ДОБ не пружа увид у кључне пројекте на које се односе инвестициона улагања, што онемогућава оцјену средњорочног плана инвестиција са аспекта прилагођености објективним потребама. Фискални савјет мишљења је да се приликом реализације средњорочног плана инвестиција треба водити принципом економске рентабилности, што посљедично треба да обезбиједи позитиван утицај на конкурентност и подстицање привредне активности.

Према пројектованим буџетским оквирима за период 2024-2026. година на нивоу опште владе, пројектован је дефицит од 261,6 милиона КМ, 167 милиона КМ и 145,8 милиона КМ респективно. Дакле, средњорочни фискални циљ је постепено смањење дефицита, што се позитивно рефлектује на фискалну стабилност.

У структури планираног буџетског оквира, дефицит у 2024. години резултат је дефицита подсектора централна влада који је дјелимично неутралисан суфицитом подсектора фондови социјалне сигурности и подсектора јединице локалне самоуправе. Такође, у 2025. и 2026. години за подсектор централна влада планиран је дефицит, док је за остала два подсектора планиран суфицит.

Суфицит подсектора јединица локалне самоуправе пројектован је на нивоу 56,4 милиона у 2024. години, 54,8 милиона у 2025. и 53,5 милиона у 2026. години. Став Фискалног савјета је да су пројектовани буџетски резултати на нивоу подсектора јединица локалне самоуправе оптимистични. Фискални савјет наглашава да се према законској регулативи суфицит појединих јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности не може користити за покриће дефицита других јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности, те да дефицит генерисан у подсектору централна влада де факто не може бити неутралисан консолидованим суфицитом остала два подсектора.

Враћање консолидованог буџетског дефицита у Законом дефинисана општа фискална правила планира се у 2023. години. Према процјенама, у 2023. години очекује се

буџетски дефицит у износу од 2,6% БДП-а. У наредном периоду 2024-2026. године, пројектован је буџетски дефицит кроз године, и то 1,58% БДП-а, 0,96% БДП и 0,79% БДП-а. При изради средњорочног фискалног оквира евидентно је да се водило рачуна да се исти усклади са општим фискалним правилима. Фискални циљ, у виду смањења дефицита реално је остварив, под условом да се остваре предвиђене пројекције привредних кретања и основних буџетских категорија, уз истовремено строго контролисање јавне потрошње и управљање јавним финансијама водећи се принципом штедње. У циљу смањења дефицита, у условима кризе и одступања од фискалног правила у 2022. години, неопходно је прилагодити расходну страну буџета. Да би постављени фискални циљеви остварили неопходно је буџетску потрошњу, у периоду на који се пројекције односе, ускладити са текућим остварењем прихода. Препорука Фискалног савјета Републике Српске је да се јавна потрошња строго контролише, те да се смањење расхода обезбиједи у оквиру смањења свих текућих расхода, изузев оних који имају директан ефекат на одржавање домаће агрегатне тражње. Поред тога, препорука је да се у току периода консолидације смање сва непродуктивна јавна улагања и да се током периода консолидације не тежи само смањењу дефицита на законом дефинисан ниво, већ на опште уравнотежење. Само на тај начин могуће је обезбиједити стабилне јавне финансије и фискалну стабилност у наредним буџетским годинама.

Став Фискалног савјета је да је неопходно, поред смањења дефицита, строго водити рачуна о даљем процесу задуживања и обезбиједити спровођење мјера фискалне консолидације у условима високог нивоа неизвјесности на начин да се не наруши фискално правило које се односи на дуг. У периоду 2024-2026. година планирано је укупно задужење централне Владе у износу од 3,3 милијарде КМ, од чега 1,1 милијарда КМ у 2024. години, 0,9 милијарди КМ у 2025. години, те 1,4 милијарде КМ у 2026. години. У рочној структури, доминантно је учешће дугорочног задуживања у свим годинама посматраног периода. С обзиром на пројектован значајан удио финансирања из спољних извора, у циљу смањења валутног ризика, препорука Фискалног савјета је да се приступи смањењу задуживања из иностраних извора. Смањењем удјела финансирања из спољних извора у средњем року добија још више на значају узимајући у обзир погоршање услова задуживања, нарочито за земље у развоју. Предвиђено највеће учешће у оквиру структуре финансирања путем новог задуживања биће усмјерено на буџетску потрошњу, што носи фискални ризик у погледу одговорног трошења средстава. Фискални савјет скреће пажњу да је потребно имати у виду посебно правило о дугу приликом даљег процеса задуживања. Наиме, посебно правило о дугу каже да уколико јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године достигне 50% БДП-а оствареног у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом.

Према датим пројекцијама за период 2024-2026. година, јавни дуг као проценат БДП-а износи 35,6%, 34,8% и 34,2% респективно. Дакле, очекује се опадајући тренд јавног дуга у односу на БДП у сљедеће три године. Упркос номиналном расту јавног дуга у посматраном периоду, учешће дуга у БДП-у се смањује као посљедица пројектованог номиналног раста БДП-а. Укупан дуг као проценат БДП-а пројектован је на нивоу 42,3% у 2024. години, 40,9% у 2025. години, односно 39,7% у 2026. години.

Консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система у 2022. години износио је 3,28% БДП-а, односно у претходној фискалној години 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. 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**

Проф. др Миленко Крајишник, с.р.