



Број: 27.1-403-59/21

Дана, 9. јуна 2021. године

На основу чл. 22. став 3. и 19 став 2. тачка 3) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске, на 25. редовној сједници одржаној 9. јуна 2021. године, након разматрања Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-31.12.2020. године, даје следеће:

М И Ш Љ Е Њ Е

на Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01 - 31.12.2020. године

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), утврђено је да Фискални савјет Републике Српске, између осталог, Народној скупштини Републике Српске доставља мишљење на Консолидоване извјештаје о извршењу буџета.

Имајући у виду да буџетски планови почивају на макроекономским трендовима које није могуће сасвим поуздано предвидјети, оправдана су одређена одступања остварених од планираних фискалних резултата. У току 2020. године, неочекивано је дошло до пада привредне активности што је условило смањење наплаћених прихода и повећање јавне потрошње. Посљедично, остварени фискални резултат одступа од иницијално планираног. У извјештајном периоду, биле су неопходне промјене у приоритетима које су се финансирале из буџетских средстава, те се приступило изради два ребаланса буџета што се сматра оправданим јер је ријеч о непредвиђеним околностима које захтијевају прилагођавања током

године. Економске посљедице здравствене кризе нису ограничене само на привредну активност већ су утицале и на најважније фискалне индикаторе.

Имајући у виду економске посљедице здравствене кризе у претходној години, извршење буџета за период 01.01-31.12.2020. године може се оцијенити задовољавајућим када се посматра остварење у односу на други Ребаланс буџета. Реализација јавних прихода у првом тромјесечју текуће године потврђује исправност проведених економских мјера у току 2020. године. Међутим, посљедице кризе имале су за резултат висок дефицит буџета на крају 2020. године.

На основу достављеног Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за 2020. годину, евидентно је да су буџетски приходи остварени у износу од 2.814.733.078 КМ, што представља 100,45% укупно планираних буџетских прихода на основу Ребаланса буџета за 2020. годину.

Порески приходи у 2020. години реализовани су у износу од 2.579.607.857 КМ или 100,36% у односу на Ребалансом планиран износ. Поредећи остварење пореских прихода у 2020. години са остварењем претходне године, порески приходи су мањи за 1,97%. У оквиру пореских прихода, веће остварење у односу на планирани износ по Ребалансу буџета за 2020. годину забиљежено је код пореза на доходак за 1,36%, као и код доприноса за социјално осигурање за 1,11%.

У 2020. години приходи од индиректних пореза прикупљени преко УИО, као најзначајнија ставка у структури пореских прихода, остварени су у укупном износу од 1.249.488.674 КМ, што представља 99,84% у односу на Ребалансом буџета планиран износ. Смањење потрошње усљед пандемије вируса COVID-19 утицало је на мање остварење прихода од индиректних пореза у односу на план. Одлука о привременом поравнању међу ентитетима о расподјели индиректних пореза, усвојена у мају 2020. године имала је утицај на знатно веће остварење ове врсте прихода у другом дијелу године. С обзиром да учешће прихода од индиректних пореза прикупљених преко УИО чини 44,4% укупних буџетских прихода, од њиховог остварења у великој мјери зависи могућност извршења планираног буџета. Имајући у виду велики утицај индиректних пореза на укупан буџет, неопходно је посебну пажњу посветити планирању, остварењу и расподјели прихода од индиректних пореза.

Непорески приходи у 2020. години реализовани су у износу од 188.987.333 КМ или 99,76% у односу на Ребалансом планирани износ. На ниже остварење укупних непореских прихода утицала је нижа реализација на позицији прихода од финансијске и нефинансијске имовине и позитивних курсних разлика за 16%. У оквиру непореских прихода веће

остварење у односу на план евидентирано је и на позицији накнада, такса и прихода од пружања јавних услуга за 2,54%. Ако се упореди остварење непореских прихода с подацима из претходне године, евидентна је нижа реализација за 9,1%, а што је последица пада привредне активности у 2020. години. У оквиру ове групе прихода, у извјештајном периоду биљежи се значајно ниже остварење у односу на претходну годину на ставци приходи од дивиденде, учешћа у капиталу и сличних права.

На основу Консолидованог извјештаја о извршењу Буџета за период 01.01-31.12.2020. године евидентно је остварење буџетских расхода у износу од 3.045.085.106 КМ, што представља 99,19% укупно планираних расхода на основу Ребаланса буџета за 2020. годину. Ниже остварење расхода у односу на план евидентирано је на ставци расхода по основу коришћења роба и услуга за 3,79%, затим расхода финансирања за 2,55%, као и на ставци дознака на име социјалне заштите које се исплаћују из буџета за 3,48%. У оквиру буџетских расхода, веће остварење у односу на планирани буџет забиљежено је код грантова за 4,53%. Епидемија изазвана корона вирусом се веома негативно рефлектовала на привреду и јавне финансије, услед чега је јавна потрошња у 2020. години значајније повећана у односу на претходну годину. И поред тога што је у одређеној мјери дошло до стабилизације едемиолошке ситуације и даље постоји одређена неизвјесност у погледу извршења буџета у 2021. години. Сходно томе, Фискални савјет препоручује да се јавна потрошња строго контролише, односно да се реализација расхода врши искључиво на основу прилива по основу остварења прихода.

Извршење буџета за 2020. годину има за резултат буџетски дефицит у износу од 333.402.411 КМ. Остварени буџетски дефицит мањи је за око 15% у односу на Ребалансом планирани износ, а што је највећим дијелом резултат смањења издатака за нефинансијску имовину. Исказани буџетски дефицит представља разлику бруто буџетског дефицита (230.352.029 КМ) и нето издатака за нефинансијску имовину који су исказани у износу од 103.050.382 КМ. Износ претходно наведеног буџетског дефицита неопходно је увећати за износ расхода обрачунског карактера у износу од 17.226.376 КМ, тако да у коначном остварени дефицит износи 350.628.787 КМ.

Приликом анализе Консолидованог извјештаја о извршењу буџета за 2020. годину Фискални савјет је анализирао и утицај остварења дефицита на фондовима 02-05 на буџет у ужем смислу ријечи. Када се остварени дефицит на фонду 01 коригује за остварене резултате на осталим фондовима (фондови 02-05) Буџета Републике Српске, добије се укупан текући дефицит корисника буџета Републике у висини од 491.738.352 КМ. С обзиром на чињеницу да је у 2020. години на свим фондовима остварен негативан буџетски резултат, као и

узимајући у обзир да се из године у годину константно остварује дефицит на фондовима 04 (Фонд средстава приватизације и сукцесије) и 05 (Фонд за посебне намјене), Фискални савјет Републике Српске става је да је неопходно наведене фондове укључити у планирање буџета, што би обезбиједило ефикасније управљање Буџетом у наредним фискалним годинама. Поред оствареног дефицита на фондовима 02-05 ризик за фискалну стабилност представља и оставарен дефицит буџетских корисника који послују преко властитих рачуна изван главне књиге трезора. Када се узме у обзир остварени дефицит у износу од 29.417.005 КМ код буџетских корисника који посједују властите банковне рачуне и чија се главна књига налази изван главне књиге трезора, те укључујући корекцију међусобних трансакција приликом консолидације, укупан буџетски дефицит Републике износи 521.075.509 КМ. Даљом анализом свих учесника буџетског система Републике Српске утврђено је да је 41 јединица локалне самоуправе остварила буџетски дефицит у износу од 97.003.695 КМ, док су 23 јединице локалне самоуправе оствариле суфицит у износу од 12.396.898 КМ. Као буџетски резултат два фонда социјалне сигурности исказан је дефицит у износу од 15.583.192 КМ, док је код преостала два фонда исказан суфицит у износу 45.509.970 КМ. У коначници посматрано, кад се укупном дефициту буџета Републике (521.075.509 КМ) додају дефицити јединица локалне самоуправе (97.003.695 КМ) и дефицити фондова социјалне сигурности (15.583.192 КМ), укључујући и корекције међусобних трансакција између свих учесника у износу 2.181.119 КМ утврђени дефицит на дан 31.12.2020. године износи 635.843.515 КМ, што чини 5,7% БДП-а за 2020. годину. Укупан суфицит јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности износи 57.906.868 КМ, тако да укупан нето књиговодствени буџетски биланс исказан у виду дефицита износи 577.936.647 КМ. Треба нагласити, 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. У складу са наведеним, Програм фискалне консолидације који је Влада Републике Српске обавезна да припреми у складу са Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, треба обухватити дефицит у износу од 635.843.515 КМ.

Нето финансирање за период 01.01-31.12.2020. године је позитивно и износи 379.123.927 КМ, што је за 3,7% мање од износа планираног Ребалансом буџета за 2020. годину. Анализа нето задужења за 2020. годину показује да су примици од задужења мањи за 0,58% у односу на Ребалансом планиран износ, док су издаци за отплату дугова за 0,47% мањи у односу на Ребаланс буџета за 2020. годину. У ванредним околностима изазваним актуелном здравственом и економском кризом усљед пандемије, јавни дуг Републике Српске

изложен је значајном расту, чему и свједочи раст у 2020. години. Прибављање финансијских средстава путем задужења у околностима каква је актуелна свјетска криза оправдано је у одређеној мјери, под условом да се средства од задужења троше рационално и одговорно. Финансирање из кредита оправдано је у случају да се средства усмјеравају на инвестициону потрошњу, што је значајно за опоравак привреде у условима кризе. Дакле, пројекти који искључиво доприносе економском расту или додатном запошљавању требају бити подржани. У складу са тим, инвестициони пројекти који нису профитабилни и изазивају високе трошкове и ризике не би требало да буду даље финансирани због присуства ризика очувања одрживости нивоа јавног дуга. У наредном периоду неопходно је извршити приоритизацију пројеката који би били финансирани кредитним ангажманима, те рационализовати јавну потрошњу. У структури задужења, доминантно је учешће дугорочних извора финансирања, што омогућава мање годишње оптерећење везано за сервисирање дуга, а уједно и ослобађа буџетска средства која се могу преусмјерити у друге намјене, те обезбјеђење извршења буџета у складу са планом.

У складу са Законом о фискалној одговорности, под општим фискалним правилима се подразумевају правило о дугу и правило консолидованог буџетског дефицита. Прво правило лимитира јавни дуг Републике на начин да исти на крају фискалне године не може бити виши од 55% оствареног БДП-а у тој години, а друго правило, одређује да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити виши од 3% оствареног БДП-а у тој години. До 2020. године ниво јавног дуга, као и ниво консолидованог буџетског дефицита у Републици Српској задржао се унутар граница дефинисаних фискалним правилима.

На основу анализе Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-31.12.2020. године, утврђено је да је јавни дуг као проценат БДП-у у 2020. години износио 42,9 % на основу чега се може закључити да је испоштовано правило о дугу. Међутим, консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система (буџет Републике, јединице локалне самоуправе и фондови социјалне сигурности) у 2020. години износио 5,7% БДП-а на основу чега се закључује да правило о консолидованом буџетском дефициту није испоштовано.

С обзиром да се услови, у којима је дошло до одступања од фискалног правила консолидованог буџетског дефицита могу окарактерисати као природна непогода, Фискални савјет Републике Српске је у току 2020. године дао мишљење Народној скупштини Републике Српске о потреби доношења Одлуке о одобравању привременог одступања од

фискалних правила у складу са чланом 12. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској.

На основу претходно наведеног, Влада Републике Српске је у обавези да, у складу са чланом 8. претходно поменутог Закона, 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.

С обзиром на висину задужења, за довођење дефицита у Законом дефинисани ниво, неопходно је приликом израде Програма фискалне консолидације дефинисати адекватан приједлог мјера који ће у најкраћем року довести дефицит у Законом дефинисани ниво. Да би фискална консолидација била успјешна и експанзивна, препорука Фискалног савјета Републике Српске је да иста у највећем дијелу треба да буде спроведена на бази смањења непродуктивних и других расхода који својим смањењем неће угрозити извршавање јавних функција.

Поред тога, успјешност спровођења фискалне консолидације даје највеће ефекте када се фискална консолидација ради комбинованим моделом, поред смањења расхода и повећањем прихода. Једино је на такав начин могуће провести успјешну и експанзивну фискалну консолидацију, посебно имајући у виду висок ниво оствареног дефицита и неизвијесност трајања кризе изазване корона вирусом.

Процес фискалне консолидације треба да и у формалном и суштинском смислу испуни потребна очекивања, а то је свођење дефицита на Законом дефинисан ниво. Фискална консолидација треба да иде у правцу да поред успјешности обезбиједи и експанзивност. Програм фискалне консолидације треба да обезбиједи адекватне мјере за повратак дефицита у оквиру дефинисане Законом, као и позитиван утицај на економски раст у наредним фискалним годинама. Због тога је неопходно Програм фискалне консолидације базирати на реалним претпоставкама и пројекцијама како би фискална консолидација јавних финансија у крајњем имала искључиво позитивне дугорочне ефекте. С обзиром на потребу провођења процеса фискалне консолидације, у наредном периоду неопходно је водити рачуна и о даљем процесу задуживања. Наиме, посебно правило о дугу каже 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. Ово је потребно имати у виду, у евентуално даљем доношењу одлука о задуживању, будући да буџетски суфицит није реално очекивати у наредној буџетској години, те се строго мора водити рачуна о поштовању фискалног правила о дугу.

Дакле, препорука Фискалног савјета Републике Српске је да се Програм фискалне консолидације базира на комбинованом методу провођења исте, а то значи кроз смањење расхода и повећање прихода, при чему смањење расхода треба да има доминантну улогу.



ПРЕДСЈЕДНИК

Миленко Крајишник
Проф. др Миленко Крајишник