



Број: 27.1-403-127/21

Дана, 18. новембар 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 26. редовној сједници одржаној 18. новембра 2021. године, након разматрања Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01- 30.06.2021. године, даје сљедеће:

### **МИШЉЕЊЕ**

#### **на Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01 - 30.06.2021. 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 мишљења на Консолидоване извјештаје о извршењу буџета. С тим у вези, Влада Републике Српске доставила је на разматрање Фискалном савјету Републике Српске усвојен Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01. - 30.06.2021. године.

Немогућност потпуног предвиђања макроекономског оквира у коме се остварује буџет и неизвијесност у погледу трајања пандемије вируса корона, условила је да је Буџет Републике Српске за 2021. годину планиран с опрезом и уз претпоставку да ће доћи до постепеног опоравка привредне активности. Сходно наведеном, оправдана су одређена одступања остварења буџетских позиција од иницијално планираних износа.

Током првих шест мјесеци 2021. године дошло је до бржег опоравка привредне активности од очекиваног, што је условило значајније повећање извршења прихода у односу на планиране износе за тај период. На страни расхода, дошло је до одређених уштеда у циљу спровођења фискалне консолидације. Посљедиčno, остварени фискални резултат у виду дефицита за посматрани период значајно је нижи од иницијално планираног на основу Буџета за 2021. годину.

Имајући у виду економске посљедице здравствене кризе у претходној години, извршење буџета за период 01.01-30.06.2021. године може се оцијенити задовољавајућим.

На основу достављеног Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-30.06.2021. година, евидентно је да су буџетски приходи остварени у



износу од 1.472.955.618 КМ, што представља 3,48% више од планираних прихода Буџета за првих шест мјесеци.

Анализом Консолидованог извјештаја може се констатовати да је у извјештајном периоду дошло до повећања готово свих врста прихода, како пореских, тако и непореских. Порески приходи у првих шест мјесеци 2021. године реализовани су у износу од 1.359.342.405 КМ, односно исти су остварени за 5,10% више у односу на Буџетом планиран износ за посматрани период. Поредећи остварење пореских прихода за период 01.01-30.06.2021. године са остварењем за исти период 2019. године, порески приходи су виши за 5,5%. У односу на исти период 2020. године, када су негативне посљедице кризе изазване пандемијом корона вируса биле најизраженије, порески приходи су виши за 15,15%. С обзиром да су поједини порески приходи високо корелисани са привредним кретањима, раст пореских прихода у односу на годину прије настанка кризе изазване пандемијом говори да је дошло до значајног опоравка привредне активности, те да су се буџетски приходи вратили на преткризну узлазну путању.

Значајно веће остварење од износа планираног Буџетом за првих шест мјесеци 2021. године евидентно је на позицији приходи од пореза на доходак и добит, који су у извјештајном периоду остварени за 17% више у односу на Буџетом планиран износ. При томе, остварење прихода од пореза на добит правних лица веће је за 24,6%, а прихода од пореза на доходак за 6,6% у односу на Буџет за првих шест мјесеци 2021. године. Повећање прихода од пореза на добит, између осталог, посљедица је повећања добити прије опорезивања привредних субјеката у Републици Српској за 2020. годину у односу на очекиване резултате, а који су били основа за аконтативе уплате пореза на добит. Повећање стварно утврђених коначних резултата пословања привредних субјеката за 2020. годину позитивно се одразило на раст прихода од пореза на добит правних лица у посматраном периоду. С друге стране, раст прихода од пореза на доходак у односу на иницијални план посљедица је прије свега позитивних тенденција на тржишту рада у погледу кретања броја запослених и просјечних плата. Захваљујући наведеним кретањима на тржишту рада, иако се очекује се да ће до краја текуће године доћи до смањења ове категорије буџетских прихода с обзиром на усвојене законске измјене које прописују смањење пореског оптерећења, смањење реализације прихода од пореза на доходак неће бити значајно у односу на Буџетом планиране износе.

Веће остварење од износа планираног Буџетом за првих шест мјесеци 2021. године евидентно је на позицији прихода од индиректних пореза прикупљених преко УИО, као најзначајнијој ставци у структури пореских прихода. У периоду 01.01-30.06.2021. године приходи од индиректних пореза прикупљени преко УИО остварени су у укупном износу од 646.803.600 КМ, што представља 103,9% у односу на Буџетом планиран износ за првих шест мјесеци 2021. године или за 24,3 милиона КМ више. Приходи од индиректних пореза остварени у посматраном периоду виши су за преко 4% у односу на њихово остварење у истом периоду 2019. године, а у односу на кризну 2020. годину за чак 16,6%. Раст наплате прихода од индиректних пореза у првој половини 2021. године у поређењу са наплатом истих у првом полугодшту 2019. године указује на значајан раст агрегатне тражње и опоравак спољнотрговинске размјене. Очекује се да ће Република Српска до краја 2021. године добити значајна додатна средства по основу поравнања прихода од индиректних пореза за прву половину 2021. године због виших коефицијената расподеле, што ће се

манифестовати на извршење ове врсте прихода у другом дијелу године у виду раста истих у односу на иницијални план. С обзиром да учешће прихода од индиректних пореза прикупљених преко УИО чини око 44% укупних буџетских прихода, њихово остварење у великој мјери утиче на извршење планираног буџета.

У оквиру пореских прихода повећање је остварено и код прихода по основу доприноса за социјално осигурање, и то за 2,1% у односу на Буџет за првих шест мјесеци 2021. године. Раст прихода по основу доприноса последица је повећања просјечне плате након опорезивања која је за првих шест мјесеци 2021. године порасла номинално за 3,4% у односу на исти период 2020. године.

У оквиру пореских прихода, мање остварење у односу на планирани износ у Буџету за 2021. годину, забиљежено је на ставци пореза на имовину и то за 4,7%. Претходно наведено указује на неопходност повећања ефикасности наплате пореза на имовину.

Непорески приходи за првих шест мјесеци 2021. године реализовани су у износу од 112.486.823 КМ или 102,4% у односу на Буџетом планирани износ за посматрани период. Наведено показује да је остварење непореских прихода за 2,4% веће у односу на износ планиран Буџетом за првих шест мјесеци 2021. године. Такође, у посматраном периоду 2021. године непорески приходи су чак за око 16,2% виши у односу на њихово остварење у истом периоду 2019. године, а у односу на њихово остварење 2020. године за 20,2%.

У оквиру непореских прихода веће остварење у односу на план евидентирано је на позицији накнада, такса и прихода од пружања јавних услуга за 2,2%, као и на позицији прихода по основу повчаних казни за 20,6%. С друге стране, ниже остварење непореских прихода реализовано је на позицији прихода од дивиденде, односно остварење прихода од дивиденде је за 59,6% мање у односу на Буџетом планирани износ за посматрани период 2021. године. На позицији прихода од дивиденде евидентно је ниже остварење за 46,3% у односу на исти период 2019. године, а за 24,2% у односу на исти период 2020. године. У циљу повећања ефикасности неопходно је, кроз јасан план реструктурирања, извршити свеобухватну реорганизацију рада јавних предузећа. Само ефикасна јавна предузећа омогућавају стабилне јавне финансије.

У другом дијелу текуће године очекује се значајан раст остварења непореских прихода, и то на ставци остали непорески приходи, у односу на износ планиран Буџетом због реализације уплате средстава по основу алокације специјалних права вучења од Међународног монетарног фонда.

Анализа остварених буџетских прихода у периоду од 01.01-30.06.2021. године показује повећање на ставци трансфера између и унутар јединица власти за 975 хиљада КМ у односу на Буџетом планирани износ за посматрани период. На ставци грантова у извјештајном периоду дошло је до значајног смањења извршења истих у односу на планирани износ. Очекује се да до краја текуће године неће доћи до значајнијег раста на позицији грантова с обзиром да неће доћи до реализације планиране уплате Владе Републике Србије.

Консолидовани извјештај о извршењу буџета за период 01.01-30.06.2021. године показује остварење буџетских расхода у износу од 1.509.762.578 КМ, што чини 98,9% укупно планираних расхода на основу Буџета за првих шест мјесеци 2021. године. Мање остварење расхода у односу на Буџет присутно је на већини ставки буџетских расхода, изузев позиција дознака на име социјалне заштите које се исплаћују из буџета Републике, чији је реализовани износ 11% виши од планираног, те позиције расхода по основу

кориштења роба и услуга који су виши за 0,97% у односу на Буџетом планиран износ. Значајно ниже остварење расхода у односу на план евидентно је на ставци расхода финансирања и то за 30,25%. У оквиру буџетских расхода, ниже остварење у односу на план евидентирано је и на ставци расхода по основу субвенција за 22,6%, као и код грантова за 41,6%.

Иако је дошло до одређеног смањења буџетских расхода у односу на планирани износ истих према Буџету за посматрани период, неопходно је имати у виду да ће због динамике извршења буџета, до краја године доћи до пораста остварења одређених категорија буџетских расхода.

И поред тога што је дошло до бржег опоравка привредне активности у 2021. години, Фискални савјет препоручује да се у циљу успјешног провођења фискалне консолидације јавна потрошња строго контролише, односно да се реализација расхода врши искључиво на основу прилива по основу остварења прихода. Неопходно је током извршења буџета примјењивати принцип рационалности, те одговорно и ефикасно користити буџетска средства.

У периоду 01.01-30.06.2021. године евидентна је значајно нижа реализација издатака за нефинансијску имовину, односно исти су реализовани за 24,8% мање у односу на планиране износе Буџетом за посматрани период.

Извршење буџета Републике Српске за период 01.01-30.06.2021. године има за резултат буџетски дефицит у износу од 81.680.356 КМ, што је мање за 50% у односу на планирани износ Буџетом за посматрани период. Рацио новчане ликвидности на дан 30.06.2021. године износио је 2,5.

Нето финансирање за период 01.01-30.06.2021. године је позитивно и износи 519,36 милиона КМ, што је за 218% више од износа планираног Буџетом за посматрани период. Анализа нето задужења за прву половину 2021. године показује да су примици од задужења већи за 76,7%, а издаци за отплату дугова мањи за 10,5% у односу на Буџетом планирани износ за посматрани период. У структури примитака од задуживања, највећи дио се односи на задужења од издавања хартија од вриједности (99%), а у погледу извора финансирања, највећи дио средстава је прибављен из спољних извора, односно емисијом дугорочних обвезница на међународном финансијском тржишту. С обзиром да је већина планираног оквира задужења за 2021. годину реализована у првом дијелу године, очекује се да неће доћи до значајнијег повећања прилива по основу задуживања до краја текуће године.

Остварени буџетски дефицит је у највећој мјери резултат опрезног планирања приликом израде Буџета за 2021. годину, а сходно високом нивоу неизвијесности у погледу привредних кретања услед пандемије вируса корона. У односу на опрезне процјене и пројекције на којима је базиран Буџет за 2021. годину, од почетка 2021. године дошло је до повољнијих кретања што се позитивно одразило на реализацију основних буџетских категорија, и то у виду повећања остварења буџетских прихода уз истовремено смањење буџетских расхода. Наведено показује да се фискална консолидација проводи комбинованом методом истовремено смањењем буџетских расхода уз повећање буџетских прихода, при чему је повећање остварења буџетских прихода посљедица опоравка привредне активности а не повећања пореског оптерећења привреде, што је свакако пожељна тенденција у погледу провођења успјешне и експанзивне фискалне консолидације.

Приликом анализе Консолидованог извјештаја о извршењу буџета за првих шест мјесеци 2021. године, Фискални савјет је анализирао и утицај остварења прихода и примитака, те расхода и издатака који нису планирани буџетом, односно који се евидентирају на фондовима 02-05. Када се остварени дефицит буџета Републике Српске у ужем смислу ријечи (фонд 01) коригује за остварене резултате на осталим фондовима (фондови 02-05), добије се укупан текући дефицит корисника буџета Републике у висини од 102 милиона КМ. Имајући у виду висок ниво дефицита који је остварен на осталим фондовима (фондови 02-05), а чији приходи и примици те расходи и издаци нису планирани буџетом у ужем смислу ријечи, Фискални савјет Републике Српске, као и у претходним оцјенама владиних докумената, указује да је неопходно наведене фондове укључити у планирање буџета како би се обезбиједило ефикасније управљање буџетом. Све док претходно наведени фондови не буду укључени у планирање буџета постоји ризик неконтролисаног стварања прекомјерног дефицита. Ризик за фискалну стабилност, поред остварења дефицита на фондовима 02-05, представља и стварање дефицита код буџетских корисника који послују преко властитих рачуна изван главне књиге трезора, што отежава управљање јавним финансијама у цјелини.

С обзиром на смањење дефицита буџета Републике за прву половину 2021. године и бржи привредни опоравак од почетка текуће године, процјењује се да ће се консолидовани буџетски дефицит као проценат бруто домаћег производа до краја 2021. године вратити у оквиру дефинисане фискалним правилом утврђеног Законом о фискалној одговорности у Републици Српској. Фискални савјет сматра да је реално и достигну да се консолидовани буџетски дефицит у текућој години врати у законом предвиђене оквиру, уз услов да се и остали субјекти буџетског система Републике Српске (јединице локалне самоуправе и фондови социјалне сигурности) строго придржавају Програма фискалне консолидације.

Став Фискалног савјета је да је у наредном периоду неопходно 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, с обзиром на обавезу провођења Програма фискалне консолидације у периоду од 2021. до 2023. године.



**ПРЕДСЈЕДНИК**  
Проф. др Миленко Крајишник