



**Број:** 27.1-40-177/20

**Дана,** 11. децембра 2020. 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 26. ванредној сједници одржаној 11. децембра 2020. године, након разматрања Приједлога буџета Републике Српске за 2021. годину – по хитном поступку, даје сљедеће:

### **МИШЉЕЊЕ**

#### **на Приједлог буџета Републике Српске за 2021. 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 2021. 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 2021. годину на Народној скупштини Републике Српске.

Приједлогом буџета за 2021. годину предвиђени су укупни буџетски приходи и примици за нефинансијску имовину у износу од 2.848,6 КМ што је више за 1,5%, односно за 43,2 милиона КМ у односу на средства планирана Другим ребалансом буџета за 2020. годину.

Приједлогом буџета за 2021. годину планирано је повећање пореских прихода за 0,6%, односно за 16,5 милиона КМ у односу на пореске приходе планиране Другим ребалансом буџета РС за 2020. годину. Највеће апсолутно повећање у оквиру пореских прихода предвиђено је на ставци доприноса за социјално осигурање и то за 23,12 милиона КМ, те код прихода од пореза на доходак за 6,43 милиона КМ више у односу на Други ребаланс буџета 2020. године.

Повећање прихода од доприноса за социјално осигурање за 2,5%, те прихода од пореза на доходак за 4,3% у односу на Други ребаланс буџета за 2020. годину одређено је пројекцијама кретања на тржишту рада у 2021. години у погледу нивоа плата и броја запослених. Пројектовано повећање прихода је у складу са општим макроекономским пројекцијама. Међутим, непходно је имати у виду ризик остварења пројектованих макроекономских кретања с обзиром на неизвијесност у погледу интензитета и дужине трајања пандемије. Пројектовано смањење прихода од пореза на добит је очекивано с обзиром на посљедице настале пандемијом вируса SARS-CoV-2.

С друге стране, када је ријеч о приходима од индиректних пореза као најзначајнијем извору у оквиру пореских прихода и буџетских прихода уопште, очекује се пад у њиховој реализацији у 2021. години за 0,5% у односу на Други ребаланс буџета за 2020. годину. Разлог претходно наведеног смањења прихода огледа се у чињеници да је у 2020. години остварен прилив по основу привремених поравнања која нису предвиђена у 2021. години. Ризик остварења прихода од индиректних пореза у највећем дијелу утиче на остварење укупних буџетских прихода због високог учешћа истих у укупним буџетским приходима. Поред тога, претходно наведена врста прихода показује већи ниво осјетљивости на негативне ефекте кризе због високе корелације са кретањем макроекономских показатеља.

Приједлогом буџета за 2021. годину предвиђен је раст непореских прихода за 30,19 милиона КМ или за 15,9% више у односу на Други ребаланс буџета за 2020. годину.

Најзначајнији раст непореских прихода предвиђен је на ставци прихода од дивиденде и накнада по разним основама.

Категорију непореских прихода карактерише висок ниво волатилности и непредвидивости, што отежава њихово планирање. Стога, Фискални савјет сматра да су планирани непорески приходи сувише оптимистични и да није реално очекивати да хронично неефикасна јавна предузећа у вријеме кризе битно побољшају своју ефикасност и тиме утичу на предвиђени раст дивиденде.

На основу трендова кретања појединачних категорија буџетских прихода прије кризе изазване пандемијом вируса SARS-CoV-2 и кретањем наплате буџетских прихода у току кризе, те узимајући у обзир пројекције основних макроекономских индикатора за 2021. годину, очекивања у кретању укупних буџетских прихода дефинисаних Приједлогом буџета за 2021. годину могу се оцијенити реалним. Међутим, овако дефинисане пројекције прихода су оствариве под условом реализације постављених претпоставки о опоравку привредних активности у 2021. години. Уколико дође до значајнијег одступања од претпоставки на којима су пројекције прихода буџета базиране, биће неопходно прилагодити буџетску потрошњу у складу са реализацијом прихода.

Приједлогом буџета за 2021. годину, планирани су укупни буџетски расходи и издаци за нефинансијску имовину у износу од 3.175,1 милиона КМ, што је за 0,8% или за 24,15 милиона мање у односу на Други ребаланс буџета за 2020. године. Укупни буџетски расходи планирани Приједлогом буџета за 2021. годину износе 3.046,48 милиона КМ што је у односу на Други ребаланс буџета за 2020. годину мање за 0,8% или 23,49 милиона КМ.

Без обзира што је у великом броју ставки расхода Приједлогом буџета за 2021. годину предвиђено смањење (расходи по основу репрезентације, путовања и смјештаја, режијског материјала, стручног усавршавања запослених и сл.) укупни текући расходи су ипак порасли за 37 милиона КМ. На раст текућих расхода највише је утицало повећање расхода финансирања, повећање пензија и повећање плата.

Релативно највећи раст на страни расхода планиран је на ставци расхода финансирања и других финансијских трошкова и то за 6,9% више, односно за 7,83 милиона КМ у односу на Други ребаланс буџета за 2020. годину. Повећање расхода на претходно наведеној категорији одраз је планираних отплата иностраног и унутрашњег задужења и планираног повлачења инвестиционих кредита за 2021. годину.

Посматрано апсолутно, највећи раст у оквиру категорије текућих расхода планира се на позицији дознака по основу пензионог осигурања за 39,5 милиона КМ, односно за 3,4% више у односу на Други ребаланс буџета за 2020. годину. Планирано повећање расхода по основу дознака за социјална давања пројектовано је на основу броја корисника пензија и редовног законског усклађивања пензија у 2021. години. Предвиђено повећање плата, осим усклађивања по основу минулог рада, у условима фискалне консолидације не може се сматрати оправданим, било да се ради о повећању броја запослених у јавним службама или о повећању личних примања.

Расходи по основу коришћења роба и услуга Приједлогом буџета за 2021. годину умањени су за 5,7% у односу на средства планирана Другим ребалансом буџета за 2020. годину. Приједлогом буџета за 2021. годину предвиђено је смањење и на позицијама субвенција и грантова за 7,9% и 6,6%, респективно.

Издаци за нефинансијску имовину планирани су у укупном износу од 128,1 милиона КМ, што представља умањење од 0,7 милиона КМ, односно за 0,5% у односу на Други ребаланс буџета за 2020. годину. Јавна потрошња у виду јавних инвестиција у вријеме кризе најпродуктивнији је облик трошења буџетских средстава узимајући у обзир синергетске ефекте које има на привредни опоравак, те на поспјешивање привредног раста и развоја. Међутим, искључиво продуктивне јавне инвестиције имају претходно наведени ефекат, те је у складу с тим препорука Фискалног савјета Републике Српске да се у вријеме фискалне консолидације непродуктивне јавне инвестиције одложе.

Приједлог буџета за 2021. годину предвиђен је укупан буџетски дефицит у износу од 326,4 милиона КМ, што је мање за 67,3 милиона у односу на дефицит планиран Другим ребалансом буџета за 2020. годину. На основу анализе Приједлога буџета за 2021. годину, оцјена Фискалног савјета је да је планирани Буџет остварив под условом да се реализују претпоставке на којима је буџет планиран. Међутим, на основу макроекономских кретања Фискални савјет скреће пажњу да је присутан висок ниво ризика у виду могућег значајнијег одступања од постављених претпоставки, прије свега због неизвијесности у погледу окончања кризе изазване пандемијом, а што може у значајној мјери да утиче на извршење буџета. С обзиром на чињеницу да Буџет за 2021. представља прву годину фискалне консолидације, због нарушеног фискалног правила о консолидованом буџетском дефициту, неопходно је строго праћење и контролисање реализације расходне стране буџета, те усклађивање динамике реализације расхода искључиво са наплатом буџетских прихода.

Имајући у виду да је Народна скупштина Републике Српске усвојила Извјештај о привременом одступању консолидованог буџетског дефицита од фискалних правила, Фискални савјет упозорава да је, поред провођења мјера фискалне консолидације у циљу враћања нивоа консолидованог буџетског дефицита у оквиру фискалних правила дефинисаних Законом о фискалној одговорности, приликом извршења буџета за 2021. годину неопходно, поред строге контроле јавне потрошње, водити рачуна о нивоу задужења, како у наредном периоду не би било угрожено фискално правило које се односи на ниво јавног дуга.

Имаући у виду претходно наведено, неопходно је како је предвиђено достављеним Извјештајем о привременом одступању консолидованог буџетског дефицита од фискалних правила, а у циљу смањења дефицита у првој години фискалне консолидације смањити расходе и издатке путем рационализације трошења буџетских средстава.

Реализација буџета за 2021. годину треба да се одвија кроз дате смјернице и препоруке у Мишљењу Фискалног савјета Републике Српске на Извјештај о привременом одступању консолидованог буџетског дефицита од фискалних правила. Смањење дефицита треба да буде резултат строге контроле јавне потрошње и покривености текућих буџетских расхода искључиво приливом средстава који потичу из остварених прихода. Поред претходно наведеног, успјешност реализације Буџета за 2021. годину у условима предвиђеног смањења појединих прихода, тренутног неповољног кретања БДП-а и обавезе реализације мјера предвиђених Извјештајем о привременом одступању консолидованог буџетског дефицита од фискалних правила, 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. На тај начин могуће је у првој години фискалне консолидације испоштовати, Извјештајем о привременом одступању консолидованог буџетског дефицита од фискалних правила, предвиђене мјере смањења дефицита.

**ПРЕДСЈЕДНИК  
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

**Проф. др Миленко Крајишник, с. р.**