



Број: 27.1- 403-123/20
Дана, 23. септембар 2020. 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 23. редовној сједници одржаној 23. септембра 2020. године, након разматрања Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01 - 30.06.2020. године, даје сљедеће:

МИШЉЕЊЕ
на Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за период
01.01 - 30.06.2020. 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 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 01.01.2020-30.06.2020. године.

На основу достављеног Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-30.06.2020. година, евидентно је да су буџетски приходи остварени у износу од 1.275.402.590 КМ, што представља 92,49% планираних буџетских прихода на основу Ребаланса буџета за првих шест мјесеци 2020. године.

Порески приходи у првих шест мјесеци 2020. године реализовани су у износу од 1.180.575.601 КМ, односно 92,32% у односу на Ребалансом планиран износ за посматрани период. Поредећи остварење пореских прихода за период 01.01-30.06.2020. године са остварењем за исти период 2019. године, порески приходи су нижи за 8%.

Значајно мање остварење од износа планираног Ребалансом за првих шест мјесеци 2020. године евидентно је на позицији прихода од индиректних пореза прикупљених преко УИО, као најзначајнијој ставци у структури пореских прихода, и то за 14% мање или за 91,25 милиона КМ. У периоду 01.01-30.06.2020. године приходи од индиректних пореза прикупљени преко УИО остварени су у укупном износу од 554.762.070 КМ, што представља 85,88% у односу на Ребалансом буџета планиран износ за првих шест мјесеци 2020. године. Приходи од индиректних пореза остварени у посматраном периоду мањи су за 11% у односу на њихово остварење у истом периоду 2019. године. Иако су у мају 2020. године, након двогодишњег застоја, усвојене одлуке о привременим поравнањима међу ентитетима од расподјеле индиректних пореза и договорени коефицијенти расподјеле прихода од индиректних пореза, те одлуке нису имале утицај на остварење прихода по основу наведених пореза у првом дијелу године. Ефекти претходно донесених одлука манифестоваће се у

пуном капацитету у другом дијелу године. Мање остварење прихода од индиректних пореза у односу на план посљедица је значајнијег смањења потрошње усљед пандемије вируса COVID-19. Будући да на укупне буџетске приходе у највећој мјери утичу приходи од индиректних пореза, извршење буџета 2020. године у значајној мјери зависиће од остварења истих.

Приходи од пореза на доходак и добит остварени су у износу од 97,26% у односу на Ребаланс буџета за првих шест мјесеци 2020. године. При томе, остварење прихода од пореза на доходак веће је за 4%, а приходи од пореза на добит правних лица мањи су за 7% у односу на Ребаланс буџета за првих шест мјесеци 2020. године. Смањење прихода од пореза на добит посљедица је, између осталог, и мјера Владе Републике Српске проистеклих из Уредбе са законском снагом о пореским мјерама за ублажавање економских посљедица насталих усљед болести Covid-19 изазване вирусом Sars-CoV-2 („Службени гласник Републике Српске“ бр. 35/20 и 46/20), а која је омогућила одгађање плаћања пореза на добит за правна лица.

У оквиру пореских прихода, веће остварење у односу на планирани износ по основу Ребаланса за 2020. годину забиљежено је на ставци пореза на имовину и то за 4%.

Непорески приходи за првих шест мјесеци 2020. године реализовани су у износу од 93.608.839 КМ или 93,61% у односу на Ребалансом планирани износ за посматрани период. Претходно наведено показује да је остварење непореских прихода за око 6% мање у односу на износ планиран Ребалансом за првих шест мјесеци 2020. године. Такође, у посматраном периоду 2020. године непорески приходи су за око 3% нижи у односу на њихово остварење у истом периоду 2019. године.

Значајно ниже остварење непореских прихода реализовано је на позицији прихода од дивиденде, односно остварење прихода од дивиденде је за 46,12% мање у односу на Ребалансом планирани износ за посматрани период 2020. године. На позицији прихода од дивиденде евидентно је ниже остварење за око 30% у односу на исти период 2019. године. У оквиру непореских прихода, ниже остварење у односу на планирани износ по основу Ребаланса за посматрани период, евидентирано је и на позицији прихода од финансијске и нефинансијске имовине и позитивних курсних разлика, и то за 40%. С друге стране, у оквиру непореских прихода веће остварење у односу на план евидентирано је на позицији накнада, такса и прихода од пружања јавних услуга за око 3%, као и на позицији осталих непореских прихода за око 43%.

Анализа остварених буџетских прихода у периоду од 01.01-30.06.2020. године показује повећање на ставци трансфера између и унутар јединица власти за 1,06 милиона КМ у односу на Ребалансом планирани износ за посматрани период.

Консолидовани извјештај о извршењу буџета за период 01.01-30.06.2020. године показује остварење буџетских расхода у износу од 1.451.286.617 КМ, што чини 95,39% укупно планираних расхода на основу Ребаланса буџета за првих шест мјесеци 2020. године. Мање остварење расхода у односу на план присутно је на свим ставкама буџетских расхода, осим ставке која се односи на дознаке по основу пензијског осигурања чији планирани износ је у потпуности извршен. Значајно ниже остварење расхода у односу на план евидентно је на ставци расхода по основу кориштења роба и услуга, и то за 21,8%, те на ставци расхода финансирања за 24,54%. Најчешћи узрок за претходно наведено огледа се у нижем нивоу средстава која су одређена оперативним финансијским планом буџетске потрошње у односу на планиране износе Ребалансом 2020. године. У оквиру буџетских расхода, ниже остварење у односу на план евидентирано је и на ставци расхода за субвенције за 26%, као и код грантова за 11%.

Извршење буџета Републике Српске за период 01.01-30.06.2020. године има за резултат буџетски дефицит у износу од 204.012.971 КМ, што је за 1,02% мање у односу на планирани

износ Ребалансом буџета за посматрани период. Рацио новчане ликвидности на дан 30.06.2020. године износио је 1,5.

Нето финансирање за период 01.01-30.06.2020. године је позитивно и износи 443,86 милиона КМ, што је за 115% више од износа планираног Ребалансом буџета за посматрани период. Анализа нето задужења за прву половину 2020. године показује да су примици од задужења већи за 63%, а издаци за отплату дугова за 4% у односу на Ребаланс буџета за посматрани период. Имајући у виду слабију наплату јавних прихода у првој половини 2020. године уз истовремено повећање јавне потрошње у циљу ублажавања економских посљедица насталих усљед пандемије вируса COVID-19, повећање задужености се може сматрати оправдано, под условом да се средства од задужења троше рационално и одговорно. У структури задужења, доминанто 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. Поред тога, дугорочно задуживање обавезује на рационално, одговорно и ефикасно кориштење средстава.

Остварени буџетски дефицит од 204,01 милиона КМ представља разлику бруто буџетског дефицита (175,88 милиона КМ) и нето издатака за нефинансијску имовину који су исказани у износу од 28,13 милиона КМ. У периоду 01.01-30.06.2020. године евидентна је значајно нижа реализација издатака за нефинансијску имовину, односно исти су реализовани за 52% мање у односу на планиране износе Ребалансом буџета за посматрани период. Сходно претходно наведеном, остварени буџетски дефицит за посматрани период резултат је смањења буџетских прихода.

Приликом анализе Консолидованог извјештаја о извршењу буџета за првих шест мјесеци 2020. 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 сислу ријечи (фонд 01) коригује за остварене резултате на осталим фондовима (фондови 02-05), добије се укупан текући дефицит корисника буџета Републике у висини од 338 милиона КМ. С обзиром на висок ниво дефицита који је остварен на фондовима 02-05, 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. Константан 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.

Иако је дошло до благог смањења буџетског дефицита у односу на планирани износ истог по Ребалансу за посматрани период, неопходно је имати у виду да ће због динамике извршења буџета до краја године доћи до пораста остварења буџетских расхода. Поред наведеног, економски опоравак може бити спорији од очекиваног што ће се негативно одразити на приходовну страну буџета. Имајући у виду да се буџетски планови заснивају на макроекономским пројекцијама које није могуће сасвим поуздано предвидјети, посебно у неизвијесним околностима који су изазвани пандемијом вируса корона, оправдано је очекивати да може доћи и до значајнијег одступања од планираног буџетског дефицита. Уколико у другој половини 2020. године усљед негативног развоја пандемије дође до значајнијег негативног одступања буџетских прихода у односу на планиране износе по основу Ребаланса буџета за 2020. годину, биће неопходно рационалније управљати расходима, јер ће пораст извршења расхода утицати на повећање дефицита. Фискални савјет Републике Српске препоручује да се јавна потрошња строго контролише, односно да се реализација расхода врши искључиво на основу прилива по основу остварења прихода.

С обзиром на висину буџетског дефицита за прву половину 2020. године, те имајући у виду процјене консолидованог буџетског дефицита до краја 2020. године, процјењује се да ће консолидовани буџетски дефицит као проценат бруто домаћег производа одступати од фискалног правила утврђеног Законом о фискалној одговорности у Републици Српској. Остварење наведене пројекције о висини дефицита обавезује Владу Републике Српске на израду Извјештаја о привременом одступању од фискалних правила дефинисаних Законом о фискалној одговорности у Републици Српској. Законом о фискалној одговорности дефинисано је да Народна скупштина може на приједлог Владе донијети одлуку о одобравању привременог одступања од фискалних правила у условима природне непогоде, економске рецесије или реализације великих инфраструктурних пројеката. У оквиру тог поступка морају се предвидјети рок и мјере за враћање буџета у оквире прописаних фискалних правила.

Имајући у виду претходно наведено, Фискални савјет Републике Српске препоручује да Влада Републике Српске припреми Извјештај о привременом одступању од фискалних правила, те да предложи Народној скупштини Републике Српске да донесе Одлуку о одобравању привременог одступања од фискалних правила у складу са чланом 12. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској. У складу са претходно наведеним, неопходно је да Влада Републике Српске, у складу са чланом 8. претходно поменутог Закона, припреми Програм фискалне консолидације.

ПРЕДСЈЕДНИК

Проф. др Миленко Крајишник с.р.