

РЕПУБЛИКА СРПСКА
ФИСКАЛНИ САВЈЕТ
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ



REPUBLIKA SRPSKA
FISKALNI SAVJET
REPUBLIKE SRPSKE

Трг Републике Српске 8/ХШ, Бања Лука, телефон:051/303- 234, факс: 051/303-235, e-mail : kabinet@fiskalnisavjets.net

**ИЗВЈЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О ФИСКАЛНОЈ ОДГОВОРНОСТИ У
РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ ЗА 2022. ГОДИНУ**

Бања Лука, јун 2023. године

Фискални савјет Републике Српске на основу члана 28. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској (Службени гласник Републике Српске 94/15 и 62/18) у обавези је да Народној скупштини поднесе извјештај о спровођењу овог Закона, те утврђеним неправилностима, односно утврђеним потенцијалним одступањима од фискалних правила и кршењу фискалних мјера.

Спровођење Закона о фискалној одговорности у Републици Српској је почело у новембру 2015. године. Овај Извјештај односи се на период од 1. јануара 2022. године до 31. децембра 2022. године. У извјештајном периоду Фискални савјет Републике Српске фокусирао се на досљедну примјену поменутог Закона, те су настављене активности са циљем јачања одговорности за ефикасно и ефективно коришћење буџетских средстава.

Фискални савјет је у току 2022. године у складу са својим надлежностима активно спроводио активности и доприносио реализацији циљева дефинисаних Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, а који се огледа у осигурању и одржавању фискалне одговорности, транспарентности и средњорочне и дугорочне фискалне одрживости Републике Српске.

У 2022. години Фискални савјет Републике Српске је кроз анализу и давање мишљења на Буџет и стратешке документе који утичу на фискалну политику и управљање јавним финансијама испунио Законом дефинисане функције и задатке, те на тај начин дао допринос јачању фискалне одговорности. Поред тога, упозорени су сви субјекти на које се односи Закон о фискалној одговорности у Републици Српској на потребу ефикасног и ефективног коришћења буџетских средстава, али и на основне фискалне ризике којима су изложене јавне финансије у Републици Српској.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској утврђена су општа и посебна фискална правила. Фискални савјет Републике Српске континуирано прати примјену фискалних правила, која представљају својеврсни механизам за вођење одговорне фискалне политике, те извјештава у којој мјери су иста поштована. На тај начин обезбјеђује се вођење стабилне и одговорне фискалне политике. Досљедна примјена дефинисаних општих и посебних фискалних правила важна је претпоставка за побољшање фискалне дисциплине, као и за смањење несигурности у погледу будуће фискалне политике.

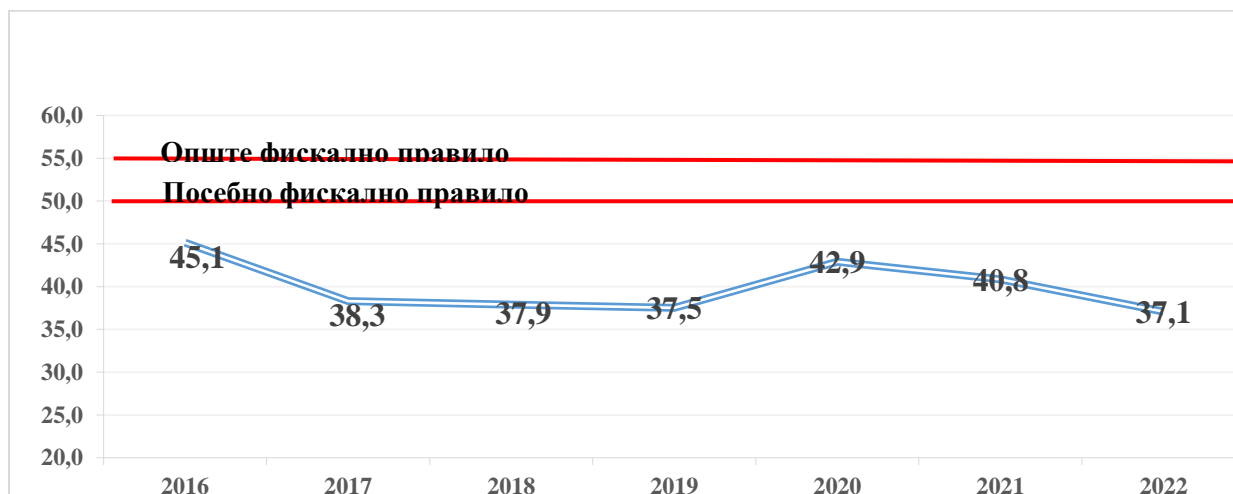
Законом о фискалној одговорности у Републици Српској дефинисано је:

1. опште и посебно фискално правило о дугу и
2. опште и посебно фискално правило о консолидованом буџетском дефициту.

Опште **правило о јавном дугу** одређује да јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити већи од 55% оствареног БДП-а у тој години, док је у оквиру посебних фискалних правила дефинисан праг за дуг, који подразумева 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.

Процентуално учешће јавног дуга у оствареном БДП-у у периоду од 2016-2022. године приказано је на наредном графикану:

Графикон 1: Јавни дуг Републике Српске као проценат БДП-а у периоду 2016-2022. година



Извор: Калкулација Фискалног савјета Републике Српске на основу података Министарства финансија Републике Српске

На основу претходно приказаног графикана евидентно је да је у периоду 2016-2019. године као посљедица повољних макрофискалних кретања, јавни дуг Републике Српске као проценат БДП-а имао опадајући тренд. У 2020. години с обзиром на свјетску здравствену и економску кризу, јавни дуг Републике Српске био је изложен значајном расту. Дакле, у 2020. години дошло је до раста задужености с једне стране и пада оствареног БДП-а с друге стране, што је имало за резултат повећање учешћа јавног дуга у БДП-у. У последње двије године посматраног периода јавни дуг као проценат БДП-а имао је пад учешћа. Претходно наведено посљедица је номиналног раста БДП-а у односу на претходну годину. У току извјештајног периода јавни дуг који подлијеже законском ограничењу износи 5.279,0

милиона КМ, односно има учешће 37,07% БДП-а оствареног у тој години, те се на основу тога може констатовати да је ниво јавног дуга у складу са Законом прописаним фискалним правилом. У 2022. години јавни дуг је номинално већи за 3,75% у односу на претходну фискалну годину годину. Међутим, захваљујући привредном расту у 2022. години, односно увећању БДП-а у односу на претходну годину, учешће јавног дуга у БДП-у у извјештајном периоду је смањено.

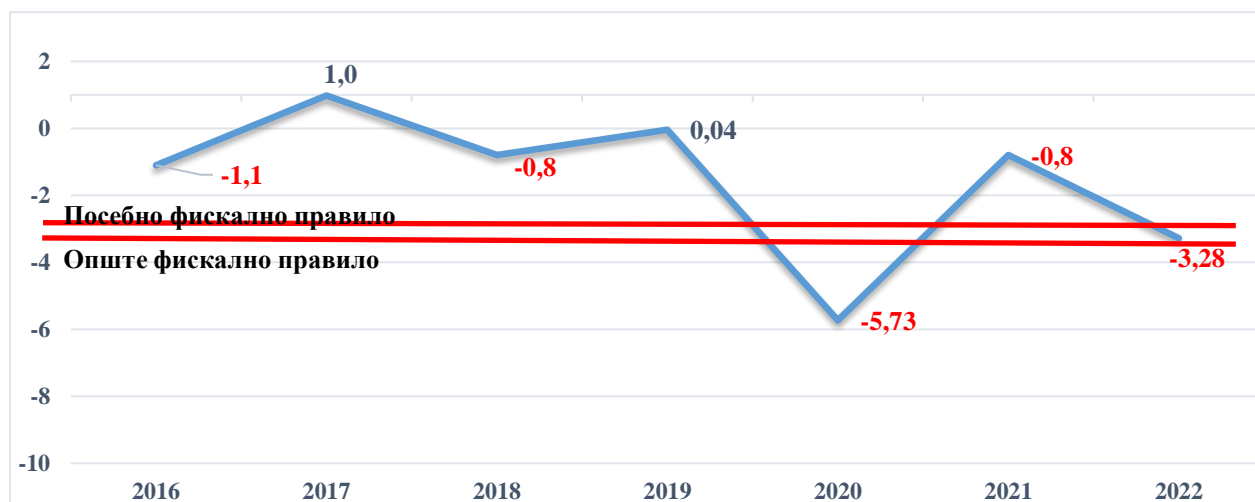
У условима високих каматних стопа на међународном тржишту капитала, препорука Фискалног савјета је да се у наредним буџетским годинама приступи процесу измјене структуре дуга, односно да се приступи смањењу задуживања из иностраних извора.

Такође, важно је напоменути да у структури јавног дуга није садржан дуг јавних предузећа и јавних установа. Дуг јавних предузећа и јавних установа, који не чини јавни дуг у смислу Закона о фискалној одговорности, али је дио укупног дуга, може имати негативан утицај на ликвидност буџета, те бити узрок потенцијално већег дефицита. У том смислу, Фискални савјет и даље упозорава доносиоце одлука на чињеницу да укупан дуг који поред јавног дуга чини дуг јавних предузећа и Инвестиционо – развојне банке Републике Српске, не улази у оквир прописаних фискалних правила и као такав може да има негативан утицај на фискалну стабилност Републике Српске. Укупан дуг Републике Српске на крају извјештајног периода је на нивоу 44,64% оствареног БДП-а, што је у складу са ограничењима прописаним Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске.

Опште **правило о консолидованом буџетском дефициту** дефинише да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити већи од 3% оствареног БДП-а у тој буџетској години. Посебно фискално правило подразумијева да уколико консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године достигне 2,5% оствареног БДП-а у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом.

На наредном графикону приказано је учешће консолидованог буџетског дефицита у БДП-у у периоду од 2016-2022. године:

Графикон 2: Учешће консолидованог буџетског дефицита у БДП-у у периоду 2016-2022. година



Извор: Калкулација Фискалног савјета Републике Српске на основу података Министарства финансија Републике Српске

У посматраном периоду, до 2020. године ниво консолидованог буџетског дефицита у Републици Српској као проценат БДП-а, био је унутар граница дефинисаних фискалним правилима. Консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система (буџет Републике, јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности) у 2020. години износио 5,73% БДП-а. Дакле, у 2020, години дошло је до одступања од фискалног правила које се односи на консолидовани буџетски дефицит, те се приступило изради Програма фискалне консолидације. У 2021. години искориштена су повољнија фискална кретања, те је буџетски дефицит смањен на ниво 0,84% оствареног БДП-а. У извјештајном периоду, консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система износио је 3,28% БДП-а. На основу наведеног, може се констатовати да фискално правило које се односи на консолидовани буџетски дефицит у 2022. години није испоштовано. Увећање фискалног дефицита последица је погоршања макроекономских трендова, односно високог нивоа инфлације, глобалне енергетске кризе, поремећених ланаца снабдијевања, али и последица уведених мјера Владе Републике Српске као одговор на кризу. С обзиром на наведено било је очекивано да пројектовани буџетски резултат одступа од предвиђеног Програмом фискалне консолидације, на шта је Фискални савјет и упозорио у претходном периоду. Због претходно наведеног, Фискални савјет предлаже израду новог Програма фискалне консолидације, који ће у новонасталним околностима обезбиједити фискалну стабилност. С обзиром на тенденцију повећања нивоа дефицита и јавног дуга, неопходно је

израдити Програм фискалне консолидације који ће се у правцу смањења дефицита доминантно базирати на смањење непродуктивних расхода и расхода чије смањење неће угрозити извршавање јавних функција. 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. Фискални савјет наглашава да буџетски планови треба да на вјеродостојан начин представе фискалну консолидацију, узимајући у обзир изазове фискалне одрживости. Неопходно је строго контролисати јавну потрошњу и водити рачуна да се текући буџетски расходи покривају искључиво приливом средстава која потичу из остварених прихода. Став Фискалног савјета је да је неопходно, поред смањења дефицита, 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.

Законом дефинисана обавеза подношења изјава о фискалној одговорности представља значајан напредак у стварању услова за подизање фискалне одговорности на виши ниво, будући да се одговорно лице обавезује да у текућој години неће стварати обавезе веће од износа средстава која су му дата на располагање буџетом, те да ће средства која су му дата на располагање трошити законито, намјенски и сврсисходно, обезбјеђујући ефикасно функционисање система финансијског управљања и контроле у оквиру средстава утврђених буџетом. Сходно томе, можемо констатовати да су у извјештајном периоду испоштоване Законом предвиђене обавезе подношења фискалних изјава за све кориснике буџета.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској утврђено је, да је задатак Фискалног савјета Републике Српске да, Народној скупштини Републике Српске даје мишљења и анализе на нацрт и приједлог буџета и ребаланса буџета Републике Српске и економске политике, односно програма економских реформи.

С тим у вези, кроз мишљење на Програм економских реформи за период 2023-2025. Фискални савјет Републике Српске указао је да дефинисане структурне мјере за период 2023-2025. година у великом дијелу представљају наставак структурних мјера дефинисаних Програмом економских реформи за претходни трогодишњи период. Фискални савјет је оцијенио да се неке од наведених мјера не могу окарактерисати као структурне, али је неоспоран њихов допринос реализацији циљева Владе Републике Српске. Мјере

структурних реформи у предметном документу у већем дијелу су биле добро постављене, а кључне препреке добро идентификоване. Међутим, мишљење Фискалног савјета било је да структурне мјере по појединим областима реформе нису довољно конкретизоване и аналитички представљене, те се у отклањању дефинисаних препрека не могу процијенити њихови ефекти. Став Фискалног савјета био је да је поједине структурне мјере потребно додатно конкретизовати и аналитички развити што је основни услов за остваривање постављених циљева и реализацију конкретних ефеката. У Програму економских реформи за период 2023-2025. године наведене су смјернице и политике из оквира Економског и финансијског дијалога између Европске уније и земаља Западног Балкана и Турске, као и ниво и могућности њихове имплементације. Мишљење Фискалног савјета Републике Српске било је да се за дефинисање циљева и мјера економске политике Републике Српске могу користити искључиво мјере које су у складу са уставним овлашћењима и надлежностима. У 2022. години документ Програм економских реформи израђен је раније у односу на претходне године те дио који се односи на средњорочни фискални оквир није био садржан у истом, а као посљедица недоступности свих релевантних података за израду. Поменуто поглавље израђено је накнадно у складу са динамиком израде из претходног периода, о чему је обавјештен Фискални савјет Републике Српске.

Имајући у виду да је у 2022. години дошло до промјене структуре и висине буџетских средстава и издатака, као и промјене приоритета који се финансирају из буџетских средстава покренута је процедура израде Ребаланса Буџета Републике Српске за 2022. годину, а који је Фискални савјет Републике Српске анализирао и дао мишљење. Ребаланс буџета за 2022. годину оцјењен је као реално планиран са аспекта утрошка средстава за намјене стварања предуслова за спровођење мјера Владе Републике Српске за ублажавање негативних ефеката инфлације. У мишљењу на поменути документ наведено је да је током извршења Буџета неопходно примјењивати принцип рационалности у погледу извршења непродуктивних расхода, посебно на фонду 02. У околностима смањења привредне активности изазване COVID- 19 кризом и инфлације узроковане дешавањима у Украјини, а у циљу обезбјеђења ликвидности буџета и измирења приоритетних расхода, препорука Фискалног савјета била је да се реализација непродуктивних инвестиција и набавки које нису започете у текућој години одгоди.

Након усвајања Ребаланса буџета за 2022. годину дошло је до промјене у структури и износу буџетских средстава и издатака, те је покренута процедура израде Другог ребаланса буџета Републике Српске. Разлог за доношење Другог ребаланса буџета Републике Српске за 2022. годину, по хитном поступку, био је обезбјеђење средстава за реализацију обавеза које су проистекле из законских и подзаконских аката у текућој години. Фискални савјет био је мишљења да је доношење Другог ребаланса буџета за 2022. годину оправдано, те да је узимајући у обзир досадашње трендове кретања буџетских категорија Другим ребалансом буџета планиран буџетски оквир остварив. Кроз мишљење на поменути документ Фискални савјет је указао да је 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.

Фискални савјет је кроз мишљење на Приједлог буџета за 2023. годину констатовао да је планирани буџетски оквир за наредну годину реално остварив узимајући у обзир трендове кретања из претходног периода, као и пројекције кретања буџетских категорија. Међутим, с обзиром на присутан висок ниво неизвјесности у кретању макроекономских показатеља у наредном периоду, те на чињеницу да промјене истих знатно утичу на фискалне токове, Фискални савјет упозорио је на могућност одступања од плана појединих буџетских категорија које су високо корелисане са кретањем макроекономских агрегата. Наиме, висок ниво неизвјесности потиче од раста инфлације у свим земљама са којима Република Српска има висок степен економске повезаности, као и могуће глобалне рецесије која би као таква сигурно имала негативне реперкусије и на економију Републике Српске. Фискални савјет упозорио је да је неопходно током извршења Буџета примјењивати принцип рационалности и строго контролисати јавну потрошњу.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској 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 анализирао Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2023-2025. године. Кроз мишљење на Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2023-2025. година упозорено је на ризик остварења приказаних макроекономских пројекција. Указано је да је приликом израде макроекономских процјена мале и отворене привреде каква је привреда Републике Српске, неопходно имати у виду осјетљивост њене индустријске производње и спољне

трговине на спољне ризике као што су привредна кретања у земљама главним спољнотрговинским партнерима. Одступање од претпоставки на којима су базиране процјене и пројекције може значајно негативно утицати на остварење макроекономских пројекција приказаних у документу. С обзиром на 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 реализацију планираних буџетских оквира.

Приликом анализе Консолидованог извјештаја о извршењу буџета за 2021. годину констатовано је да је у извјештајном периоду дошло до повољнијих кретања, а што се позитивно одразило на реализацију основних буџетских категорија. У поређењу са 2020. годином наплата буџетских прихода у 2021. била је већа за 19,13%, што је оцијењено задовољавајућим. Фискални савјет указао је на чињеницу да је повећање реализације буџетских прихода последица опоравка привредне активности, а не повећања пореског оптерећења, што је позитивна тенденција у погледу провођења успјешне и експанзивне фискалне консолидације. Буџетски дефицит у 2021. години смањен је у односу на првобитни план, што је оцијењено као вишеструко добра мјера економске политике, као и да наведено указује да су се у извјештајном периоду искористила повољнија фискална кретања. Анализом оствареног буџетског резултата у 2021. години, констатовало се да је остварени буџетски дефицит значајно мањи и у односу на предвиђања из Програма фискалне консолидације, те да је у извјештајном периоду консолидовани буџетски дефицит враћен у Законом дефинисане оквири. У коначном, реализација буџета за 2021. годину проводила се кроз дате смјернице и препоруке у Мишљењу Фискалног савјета Републике Српске на Нацрт програма фискалне консолидације за период 2021-2023. година.

Приликом анализе Консолидованог извјештаја о извршењу буџета за првих шест мјесеци 2022. године извршење буџета за период 01.01-30.06.2022. оцијењено је задовољавајућим посматрајући реализацију у односу на Ребаланс буџета за посматрани период. Извршење буџета за прва два квартала 2022. године било је у складу са прогнозираним макроекономским оквиром. Фискални савјет је указао да је у временима повећане неизвјесности потребније него у нормалним временима обезбиједити транспарентност у планирању и спровођењу политике. У супротном, у вријеме шокова, који су често ублажени повећаном јавном потрошњом, може постојати простор за

нетранспарентно и нерационално или неоправдано трошење јавних средстава, а што може довести до погоршања дугорочне одрживости јавних финансија.

Одредбама Закона о фискалној одговорности у Републици Српској дефинисано је да Фискални савјет Републике Српске даје мишљење и процјене Народној скупштини на нацрте и приједлоге закона, других прописа и стратешких докумената којима се уређују питања фискалне политике или који могу да имају утицај на фискалну политику.

У складу са претходно наведеним, Фискални савјет Републике Српске у току претходне године анализирао Приједлог закона о измјенама и допунама Закона о пореском поступку Републике Српске, по хитном поступку. Предложене измјене и допуне Закона о пореском поступку Републике Српске Фискални савјет оцијенио је оправданим и неопходним с обзиром да доприносе правној сигурности и равноправности пореских обвезника. Став Фискалног савјета био је да ће се кроз измјене и допуне Закона о пореском поступку подићи ефикасност пореског поступка на виши ниво, обезбиједити равноправност пореских обвезника и општа правна сигурност. Такође, анализа Фискалног савјета показала је да предложене измјене Закона неће имати негативан утицај на јавне буџете.

Анализа Приједлога закона о измјенама и допунама Закона о доприносима показала је да иако за спровођење овог Закона нису потребна додатна финансијска средства из буџета Републике Српске, спровођење предложених измјена и допуна има утицај на јавне буџете кроз смањења прихода од доприноса. Без обзира на наведено, Фискални савјет био је мишљења да је ова интервенција оправдана, јер би се истом утицало на побољшање конкурентности домаћих привредних субјеката на међународном тржишту и додатно стимулисала њихова привредна активност на том тржишту. С друге стране, евидентан је позитиван утицај у погледу спречавања одлива радне снаге. Анализом Приједлога закона о допунама Закона о доприносима утврђено је да су разлози за његово доношење садржани у потреби стварања правних претпоставки за остваривање права из обавезних осигурања за кориснике новчаног примања по основу Закона о подршци незапосленом родитељу четворо и више дјеце у Републици Српској, а који је био у процедури доношења заједно са предметним законом. Фискални савјет је након разматрања Приједлога закона, утврдио да су допуне Закона оправдане и неопходне, те да ће дугорочно посматрано, имати позитиван утицај на ову категорију становника.

Предложене измјене Закона о порезу на доходак Фискални савјет оцијенио је неопходним и оправданим, узимајући у обзир све релевантне чињенице и околности на којима су измјене засноване. Такође, анализом се дошло до закључка да би предложене измјене имале неутралан фискални ефекат.

Фискални савјет је кроз мишљење на Приједлог закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској подржао напоре надлежних органа који су усмјерени на повећање плата свих запослених у Републици Српској, јер се ради о интервенцији која је од општег интереса, нарочито у условима растуће глобалне инфлације, те да ће такве мјере имати позитиван утицај на привредни раст и побољшање економско-социјалног положаја запослених у Републици Српској. Међутим, указано је на потребу да се у наредном периоду приступи реформи система плата запослених које се исплаћују из јавних буџета, у циљу утврђивања јединствених правила и објективних критеријума за утврђивање висине плата.

Фискални савјет констатовао је да Приједлог закона о престанку важења Закона о посебним републичким таксама садржи одредбе које имају директан финансијски ефекат на јавне финансије, будући да ће потпуним укидањем републичке таксе у 2023. и наредним годинама, изостати приходи у буџету Републике Српске по том основу, а исти је прије постепеног укидања износио око 10,7 милиона КМ на годишњем нивоу, што уједно представља укупан губитак прихода по основу прихода од посебне републичке таксе. Међутим, имајући у виду да се укидање ове таксе реализовало постепеним смањивањем републичке таксе у 2021. и 2022. години, као и чињеницу да се Република Српска кроз програмске документе определијелила на укидање ове врсте непореских давања, доношење овог закона оцјењено је оправданим, а све у циљу растерећења привреде, стварања услова за раст привредне активности и побољшања економске ситуације у Републици Српској. Став Фискалног савјета био је да ова врста непореског давања, посматрана кроз начело еквивалентности и рационалности, треба да буде укинута, с тим да се истовремено фискална дисциплина у наплати других врста јавних прихода подигне на виши ниво.

У извјештајном периоду анализиран је Приједлог закона о измјенама закона о платама, а чије спровођење има директан фискални утицај. Фискални савјет био је мишљења, да су предложене измјене закона о платама оправдане и да су од општег интереса, јер доприносе привредном расту и побољшању економско-социјалног положаја

запослених у Републици Српској. Такође, за очекивати је да ће доношење ових закона бити подстицај за даљи раст примања запослених, посебно запослених код послодаваца који не припадају јавном сектору.

Спровођењем Законом дефинисаних функција и задатака Фискалног савјета Републике Српске, значајно је унапријеђена фискална одговорност и дисциплина трошења јавних средстава у буџетском систему Републике Српске. Измјенама Закона о фискалној одговорности додатно је ојачана улога Фискалног савјета у правном систему Републике Српске, нарочито у дијелу који се односи на фискалну одговорност, ефикасно и ефективно кориштење буџетских средстава. Примјетно је значајно унапређење фискалне одговорности код субјеката који су укључени у буџетски систем Републике Српске, а имали су неизмирене обавезе из претходног периода.

Законом о Фискалној одговорности у Републици Српској дефинисана је обавеза буџетског корисника, општине, града и фонда, о изради Плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, када такве обавезе постоје, а најкасније до 15. априла текуће године, и достављање Фискалном савјету ради давања мишљења. У складу са претходно Законом дефинисаним обавезама и достављеним захтјевима у току 2022. године анализирано је и достављено мишљење на План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Републичког буџета, Фонда здравственог осигурања Републике Српске, као и јединица локалне самоуправе.

Анализа достављених планова за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у 2022. години показала је да укупно неизмирене обавезе пренесене из претходног периода Републике износе 18.161.100 КМ, Фонда здравственог осигурања Републике Српске 18.333.630 КМ, док су неизмирене обавезе јединица локалне самоуправе 53.158.550 КМ.

Фискални савјет Републике Српске је у току 2022. године анализирао и дао мишљење на План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода за 15 јединица локалне самоуправе и то: Добој, Милићи, Вукосавље, Србац, Мркоњић Град, Шамац, Челинац, Градишка, Источни Стари Град, Билећа, Чајниче, Нови Град, Брод, Лопаре и Соколац.

Поједине јединице локалне самоуправе доставиле су План за измирење неизмирених обавеза Фискалном савјету Републике Српске у периоду 2017-2021. година и истим

планирале измирење неизмирених обавеза кроз дужи временски период. Ефекти реализације истих мјере се анализом достављених Извјештаја о реализацији Плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода.

Јединице локалне самоуправе које су се у извјештајном периоду изјасниле да немају неизмирене обавезе пренесене из претходног периода су Петровац, Рибник, Оштра Лука, Котор Варош, Крупа на Уни, Прњавор, Источни Дрвар, Бијељина, Хан Пијесак, Град Источно Сарајево, Лакташи, Требиње, Шипово, Дервента, Бања Лука, Невесиње и Рудо. У извјештајном периоду, значајно је повећан број јединица локалне самоуправе које су у потпуности измириле неизмирене обавезе пренесене из претходног периода у односу на претходну фискалну годину, што указује на побољшање фискалне дисциплине и подизање нивоа фискалне одговорности код ових субјеката. У току 2021. године само три јединице локалне самоуправе изјасниле су се да немају неизмирене обавезе пренесене из претходног периода, док је у 2022. години тај проценат 26,5% у односу на укупан број јединица локалне самоуправе. Дакле, у претходној фискалној години јединице локалне самоуправе суочиле су се са ослабљеним фискалним капацитетом у погледу благовременог измирења обавеза, док су у извјештајном периоду значајно побољшани услови у овом сегменту.

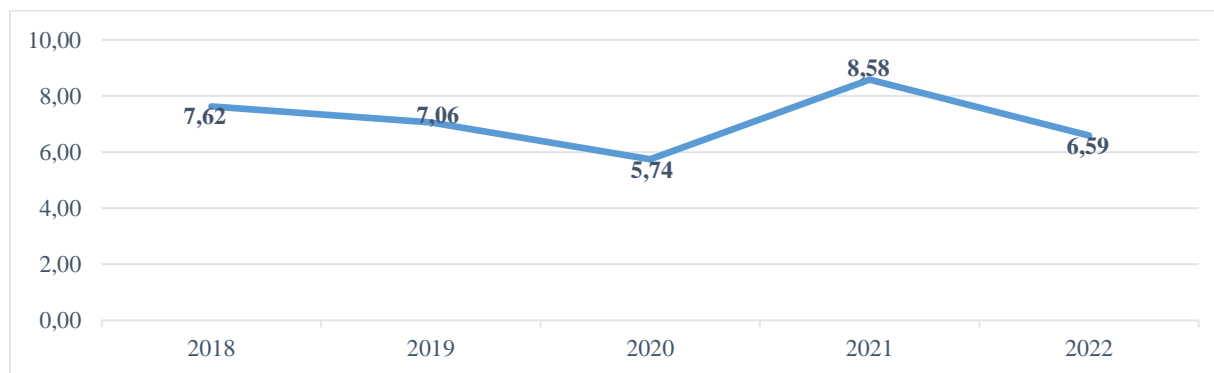
Општине које нису доставиле план за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода или евентуално обавјештење да такве обавезе не постоје су Купрес и Петрово.

Анализа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе је веома значајна будући да висок ниво неизмирених обавеза може угрозити њихову фискалну стабилност. Висок ниво неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе у укупним неизмиреним обавезама пренесеним из претходног периода могу бити и пријетња одржавању фискалне стабилности буџетског система Републике Српске. Анализа достављених планова за измирење неизмирених обавеза јединица локалне самоуправе показала је да укупно неизмирене обавезе пренесене из претходног периода у 2022. години износе 66.402.101 КМ, што је у апсолутном износу за 4.527.199 КМ мање у односу на претходну годину. Обавеза израде плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, успостављена примјеном Закона о фискалној одговорности, утицала је на смањење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у односу на претходну фискалну годину.

Фискални савјет Републике Српске кроз оцјене планова за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода сугерисао је на потребу побољшања управљања буџетом како се у наредним буџетским годинама не би појављивале обавезе за које нису обезбјеђена средства буџетом, те на тај начин додатно смањивале обавезе које се преносе у наредне буџетске године. Неизмирене обавезе пренесене из претходног периода у правилу постају оптерећење за текући буџет или уколико се реализују кредитним задужењем утичу на повећање дуга. На тај начин долази и до повећања укупног јавног дуга.

На наредном графикону приказано је учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе у њиховим укупним приходима у периоду 2018-2022. година:

Графикон 3: Учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС у укупним приходима ЈЛС у периоду 2018-2022. година (%)



Извор: Калкулација Фискалног савјета, Републике Српске на основу података из анализираних Планова за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС и документа Периодични извјештај о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) ЈЛС.

У посматраном периоду до 2020. године била је присутна тенденција раста остварених прихода из године у годину уз истовремено смањење апсолутног износа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода. Претходно наведено имало је за резултат смањење процента учешћа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе у оствареним приходима. У 2021. години, повећано је учешће неизмирених обавеза јединица локалне самоуправе у оствареним приходима. Имајући у виду економске посљедице здравствене кризе у 2020. години, било је очекивано да јединице локалне самоуправе нису у могућности да измире све доспјеле обавезе и да се дио истих пренесе у наредну фискалну годину. Фискални савјет Републике Српске кроз

мишљења на планове за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода сугерисао је да је у наредном периоду неопходно радити на побољшању управљања буџетом, што би се у коначном рефлектовало на смањење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода. У извјештајном периоду неизмирене обавезе пренесене из претходног периода смањене су, те је њихово процентуално учешће у приходима јединица локалне самоуправе износило 6,59%. Иако анализе Фискалног савјета указују на смањење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе, неопходно је и даље утицати на подизање фискалне одговорности истих. Фискални савјет Републике Српске кроз оцјене планова за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода сугерише на потребу реалног и одговорног буџетирања у сфери буџетске потрошње како се не би стварале обавезе без претходно обезбјеђених реалних извора финансирања.

Зависно од фискалне позиције јединице локалне самоуправе, могуће је дефинисати различите мјере за измирење насталих неизмирених обавеза пренесених из претходног периода. Као најефикаснија мјера за измирење истих показале су се уштеде на страни расхода и смањење текуће буџетске потрошње, посебно материјалних трошкова. Достављени планови за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у току 2022. године у 87% случајева оцијењени су као реални и проводиви, са аспекта дефинисаних мјера и динамике отплате обавеза. Ове јединице локалне самоуправе као мјеру за измирење неизмирених обавеза дефинисале су уштеде у буџету и измирење предметних обавеза из редовних буџетских прихода. Фискални савјет оцијенио је да ове јединице локалне самоуправе у складу са висином прихода могу да обезбједе уштеде у буџету и измире обавезе. Анализа достављених планова за измирење неизмирених обавеза појединих јединица локалне самоуправе указала је да исте имају капацитет за измирење укупног износа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у краћем временском периоду у односу на Планом дефинисан. Претходно наведено Фискални савјет је кроз мишљења сугерисао јединицама локалне самоуправе и креирао одређена рјешења за исте, односно дао препоруку у смислу временског периода и годишњих износа отплате. Такође, јединицама локалне самоуправе сугерисано је да успјешна реализација планом наведене динамике измирења неизмирених обавеза пренесених из претходног периода

подразумијева да износи предвиђени за измирење истих буду планирани на одговарајућим позицијама буџета по годинама.

У извјештајном периоду предложене мјере за измирење неизмирених обавеза јединица локалне самоуправе биле су и мјере путем кредитног задужења. Чињеница је да се јединица локалне самоуправе може дугорочно задужити у сврху финансирања пренесених обавеза. Међутим, задужење за претходно наведене намјене представља основ за вишеструку анализу стања јавних финансија јединица локалне самоуправе. На основу тога, Фискални савјет оцјењује фискални капацитет јединице локалне самоуправе, висину буџетских средстава из којих је могуће финансирање пренесених обавеза и у коначном висину укупне задужености. На бази претходно наведене анализе Фискални савјет указује на потребу провођења рестриктивне фискалне политике у наредном периоду. Такође, у циљу обезбјеђења ликвидности буџета и измирења приоритетних расхода, у 2022. години препоручено је одгађање реализације непродуктивних инвестиција и набавки које нису већ започете у јединицама локалне самоуправе, посебно у онима у којима је идентификован висок ниво неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, али и оних који имају висок степен задужености.

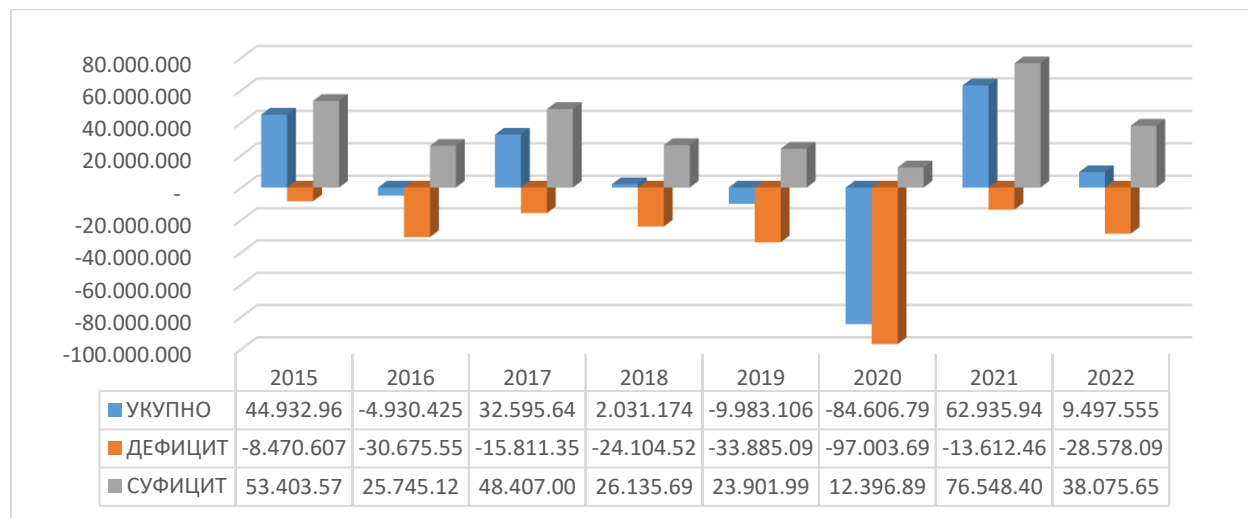
Према одредбама Закона о Фискалној одговорности дефинисано је да, надлежни орган буџетског корисника, јединице локалне самоуправе и фондови достављају извјештај о реализацији плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Фискалном савјету Републике Српске најкасније до 30. јуна текуће фискалне године. Извјештај о реализацији плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода даје јасну слику у погледу тенденције смањења неизмирених обавеза. На основу достављених извјештаја о реализацији плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у току 2022. године Фискални савјет Републике Српске констатовао је да се измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода код јединица локалне самоуправе које су доставиле исти, спроводи на начин како је наведено у плановима за измирење неизмирених обавеза, те да се поштују препоруке и приједлози садржани у мишљењу Фискалног савјета Републике Српске. До краја извјештајног периода достављени извјештаји указују на смањење неизмирених обавеза јединица локалне самоуправе, те исте износе 53.158.550 КМ. Дакле, на основу извјештаја о реализацији плана

за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода укупно неизмирене обавезе јединица локалне самоуправе у току извјештајног периода смањене су за 19,94 %.

Рјешавање проблема неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе позитивно се рефлектује на фискалну дисциплину истих. Проблем неизмирених обавеза пренесених из претходног периода треба рјешавати у правцу смањења већ насталих неизмирених обавеза, као и спрјечавања њиховог поновног настанка изнад нивоа који може угрозити фискалну стабилност. Јединице локалне самоуправе примарно би требале радити на уштедама на страни расхода и смањењу непродуктивне текуће буџетске потрошње. Низак ниво фискалне стабилности јединица локалне самоуправе може бити посљедица хроничног дефицита, нередовног измирења текућих обавеза, те прекомјерног задужења у односу на фискални капацитет.

Висок ниво дефицита јединица локалне самоуправе негативно утиче на поштовање фискалног правила дефинисаног Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, а који се односе на ниво консолидованог буџетског дефицита у односу на БДП. На наредном графикону приказано је кретање буџетског резултата јединица локалне самоуправе као подсектора општа влада у периоду 2015-2022. година:

Графикон 4: Буџетски резултат ЈЛС у периоду 2015-2022. година



Извор: Калкулација Фискалног савјета. Републике Српске на основу података из документа Периодични извјештај о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ).

Приликом публикавања података о суфициту/дефициту јединица локалне самоуправе, најчешће се кумулативно извјештава да ли је буџет овог подсектора у суфициту

или дефициту. То не значи да буџетски суфицит једне јединице локалне самоуправе може покрити дефицит неке друге јединице локалне самоуправе. Сходно томе, јединице локалне самоуправе у Републици Српској имају апсолутну и безусловну обавезу утврђивања начина финансирања оствареног дефицита и расподјеле суфицита, те на тај начин свака од њих појединачно одговара за свој буџетски резултат. Претходни графикон показује да фискални резултати јединица локалне самоуправе у Републици Српској у периоду 2015-2022. година у значајној мјери варирају. У посматраном периоду највећи износ дефицита јединице локалне самоуправе генерисале су у 2020. години, а као последица пада привредне активности што је условило смањење наплаћених прихода и повећање јавне потрошње. У 2021. и 2022. години евидентно је да је као последица спровођења фискалне консолидације, дошло до побољшања фискалне дисциплине.

Јединице локалне самоуправе које се суочавају са дефицитом као дугорочним проблемом, имају смањен капацитет за финансирање редовних активности, а што има за резултат неизмирење доспјелих обавеза. Такође, негативан буџетски резултат јединице локалне самоуправе потенцијално води ка већој задужености исте, што у крајњем утиче на повећање јавног дуга Републике Српске. Потреба за прибављањем додатних финансијских средстава путем задужења јавља се у ситуацији када је остварен мањак буџетских прихода и примитака за нефинансијску имовину над буџетским расходима и издацима за нефинансијску имовину, односно као један од начина за финансирање/покривање дефицита. Дакле, дуг појединачних јединица локалне самоуправе повећава се кумулирањем њиховог дефицита. Наведено добија на значају када се узме у обзир да је дуг јединица локалне самоуправе, заједно са дугом осталих подсектора опште владе, предмет другог фискалног правила дефинисаног Законом о фискалној одговорности који се односи на ниво јавног дуга Републике Српске.

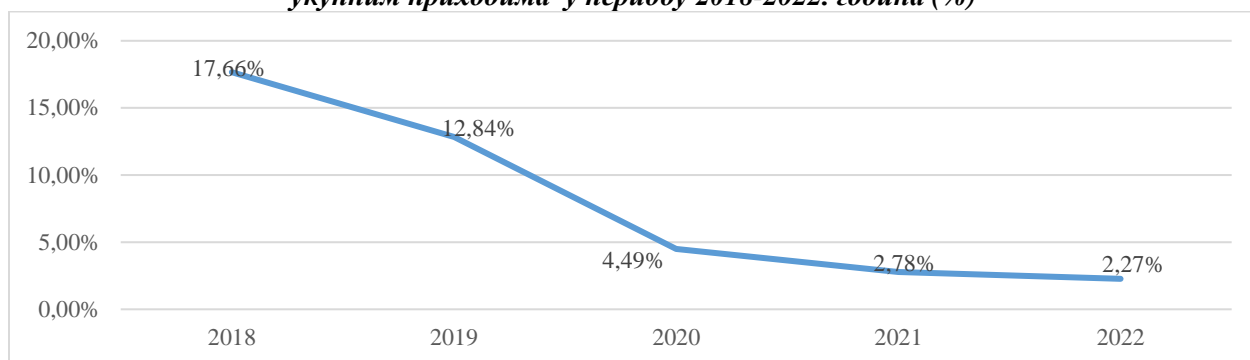
Фискални савјет у претходном периоду радио је на анализи примјене постојећих прописа који уређују фискална правила како би се утврдила потреба за њиховим унапређењем и евентуалним проширењем обухвата истих. С обзиром на фискални утицај јединица локалне самоуправе као подсектора опште владе на фискалну стабилност буџетског система Републике Српске, као и ризике које са собом носи тај утицај, анализа је указала на потребу успостављања новог сета фискалних правила која ће бити механизам за вођење одговорне фискалне политике и инструмент побољшања фискалне дисциплине

јединица локалне самоуправе. Ефекти увођења фискалних правила за јединице локалне самоуправе, према процјенама Фискалног савјета огледали би се у подизању фискалне одговорности и транспарентности трошења финансијских средстава, одговорније фискално планирање и ефикасније управљање јавним финансијама јединица локалне самоуправе, подизање квалитета буџетских одлука како би се стварање обавеза ускладило са реалним могућностима, те измирење постојећих неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе и заустављање стварања обавеза за које нису обезбјеђена средства буџетом. Претходно наведено утицаће на унапређење и јачање оквира за одговорно дугорочно вођење фискалне политике.

У извјештајном периоду анализиран је План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Фонда здравственог осигурања Републике Српске. Неизмирене обавезе Фонда здравственог осигурања Републике Српске пренесене из претходног периода износиле су 18.333.630 КМ. Анализа динамике измирења неизмирених обавеза Фонда здравственог осигурања Републике Српске показала је да постоји побољшање у погледу измирења истих. Без обзира на претходно наведено, указано је на потребу побољшања управљања буџетом чиме се ствара предуслов за редовно измирење доспјелих обавеза. Препорука Фискалног савјета Републике Српске била је да се неизмирене обавезе пренесене из претходног периода у 2022. годину по основу Обавеза за накнаду плате за боловање преко 30 дана измире у текућој буџетској години.

На наредном графикону приказано је учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Фонда здравственог осигурања Републике Српске у укупним приходима Фонда у периоду 2018-2022. година:

Графикон 5: Учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ФЗОРС у укупним приходима у периоду 2018-2022. година (%)



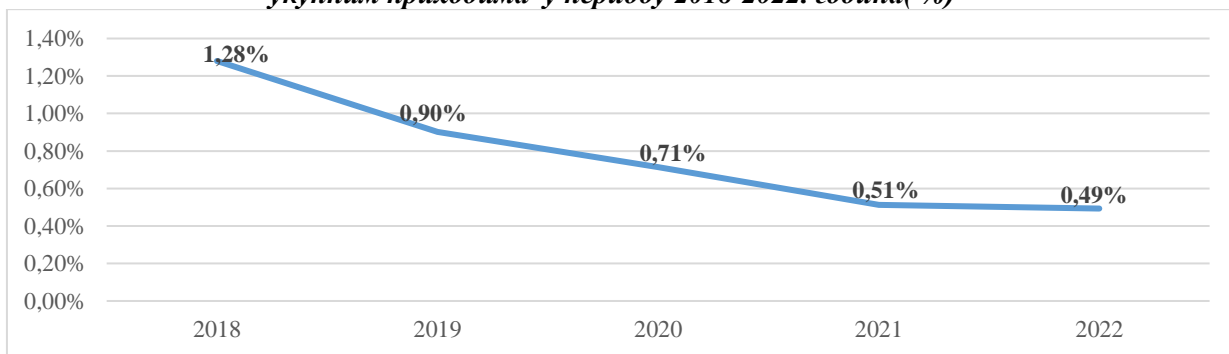
Извор: Калкулација Фискалног савјета, Републике Српске на основу података из анализираних Планава за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода и документа Периодични извјештај о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) фондова.

У посматраном периоду присутна је тенденција смањења процента учешћа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Фонда здравственог осигурања Републике Српске у оствареним приходима. Износ неизмирених обавеза у висини од 2,27% остварених прихода у 2022. години може се оцијенити као фискално одржив и не представља значајно оптерећење за буџет.

Укупно неизмирене обавезе пренесене из претходног периода Републике (главна књига трезора) износиле су 18.161.100 КМ, што представља смањење у односу на претходну фискалну годину. Предметни План оцијењен је реалним и проводивим на начин како је предвиђено.

На наредном графикону приказано је учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Републике у укупним приходима у периоду 2018-2022. година:

Графикон 6: Учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Републике у укупним приходима у периоду 2018-2022. година (%)



Извор: Калкулација Фискалног савјета, Републике Српске на основу података из анализираних Планава за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода и документа Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске

У посматраном периоду присутна је тенденција смањења апсолутног износа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Републике. Претходно наведено имало је за резултат смањење процента учешћа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у оствареним приходима. Износ неизмирених обавеза у висини од 0,49% остварених прихода у 2022. години може се оцијенити као фискално одржив.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској дефинисано је да ако овлашћено лице буџетског корисника, фонда, општине или града прекрши било коју од фискалних мјера које су прописане чланом 9. и 10. овог Закона, Буџетска инспекција о томе доставља обавјештење Фискалном савјету и органу који је извршио коначно именовање овлашћеног лица, те предузима активности прописане Законом којим се уређује буџетски систем Републике Српске, у року од седам дана од дана утврђивања чињеничног стања. У складу са претходно наведеним, у обавези смо да извјестимо да у току 2022. године Фискални савјет Републике Српске није обавјештен од стране буџетске инспекције о евентуалном кршењу претходно поменутих фискалних мјера.

На бази свеобухватних анализа Фискалног савјета Републике Српске, утврђено је да постоји значајна и директна веза између економских кретања земаља са којима Република Српска има највећу спољнотрговинску размјену и остварења БДП-а Републике Српске. Односно, да је економски раст Републике Српске високо детерминисан растом економије претходно наведених земаља. С обзиром да се највећи дио спољнотрговинске размјене Републике Српске одвија са земљама чланицама Европске уније, те да највећи дио страних инвестиција такође долази са подручја претходно наведене интеграције, економски раст Републике Српске у високој мјери одређен је економским кретањима у Европској унији. Тачније, раст БДП-а Републике Српске у значајној мјери је условљен растом БДП-а Европске уније. Иако је фискална стабилност условљена у највећем дијелу одлукама фискалне и монетарне политике земље, може се закључити да је Република Српска веома подложна вањском утицају и кретању на тржишту земаља са којима има највећу спољнотрговинску размјену. У том смислу може се такође закључити да глобалне осцилације, значајно утичу на фискалну стабилност малих и отворених економија каква је Република Српска. У коначном, јасно је да је повећањем привредне активности тај степен могуће ублажити, али је на бази резултата неспорна чињеница високог утицаја глобалних

дешавања на економију Републике Српске. Сходно претходно наведеном, а имајући у виду волатилност кретања екстерних фактора, очување фискалне стабилности могуће је обезбиједити кроз доношење Програма фискалне консолидације.

Број: 27.1- 021-90/23

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с.р.