



Број: 27.1-403-63/23

Дана, 1. јуна 2023. 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 5. ванредној сједници одржаној 1. јуна 2023. године, након разматрања Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-31.12.2022. године, даје сљедеће:

МИШЉЕЊЕ
на Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за период
01.01 - 31.12.2022. 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 Консолидовани извјештај 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 01.01-31.12.2022. године.

Након усвајања Буџета за 2022. годину, у извјештајном периоду дошло је до непредвиђених околности које су довеле до промјена у приоритетима који су се финансирани из буџетских средстава, односно дошло је до промјена у структури и износу буџетских средстава и издатака. Сходно наведеном, а у циљу стварања предуслова за спровођење мјера Владе Републике Српске за ублажавање негативних ефеката инфлације и реализације обавеза које су проистекле из законских и подзаконских аката, у 2022. години приступило се изради два ребаланса буџета, будући да је ријеч о изузетно неизвијесним околностима које су захтијевале прилагођавања током године. Имајући у виду да буџетски планови почивају на пројекцијама основних макроекономских индикатора које није могуће сасвим поуздано предвидјети, оправдана су одређена одступања остварења буџетских категорија у односу на план.

Поред суочавања са дугорочним негативним посљедицама корона кризе, од фебруара 2022. године због дешавања у Украјини дошло је до стварања нове кризе и економских неизвијесности. Претходно наведено било је основ за покретање кризе која се у економском смислу веома негативно рефлектовала, како на главне спољнотрговинске партнере Републике Српске, земље Европске уније, тако и на Републику Српску. Као резултат претходно наведених околности већина земаља у 2022. години остварила је буџетске дефиците. Буџетски дефицит у земљама еврозоне био је у просјеку 3,6% БДП. Слична је ситуација и у земљама у окружењу. Наиме, у Србији је остварен дефицит у нивоу од 3,1% БДП-а, у Сјеверној Македонији 4,1% БДП-а, а у Црној Гори 4,6%.

Имајући у виду да је Република Српска мала и отворена економија са високим степеном зависности од економских осцилација у земљама са којима има висок степен спољнотрговинске размјене, може се рећи да је утицај кризе изазван дешавањима у Украјини основ за нове нестабилности који се рефлектује на буџет Републике Српске. Претходно наведена дешавања била су основ за нагли раст цијена, у енергетској и прехранбеној индустрији, што је у коначном и довело до глобалне инфлације која се у великом дијелу преточила на економске прилике у Републици Српској. Поред тога, економске последице кризе из 2022. године огледале су се у погоршању макроекономских трендова, како у Европи, тако и у Републици Српској, а исте нису биле ограничене само на привредну активност, већ су утицале и на најважније фискалне индикаторе. Упркос доста конзервативном планирању буџетског оквира Ребалансом буџета у складу са изузетно неизвијесним околностима, провођење мјера за ублажавање негативних ефеката кризе уз негативне ефекте спољних ризика на макроекономске трендове, довело је до повећања јавне потрошње. Посљедично, остварени фискални резултат на крају 2022. године одступа од иницијално планираног. Међутим, имајући у виду неизвијесне околности у којима је буџет реализован, као и негативне економске последице екстерних шокова током 2022. године, извршење буџета Републике Српске за период 01.01-31.12.2022. године може се оцијенити задовољавајућим када се посматра остварење у односу на други Ребаланс буџета за 2022. годину (у даљем тексту: Ребаланс буџета).

На основу достављеног Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за 2022. годину, евидентно је да су буџетски приходи остварени у износу од 3.683.341.710 КМ, што представља 97,57% буџетских прихода планираних Ребалансом буџета. У поређењу са претходном буџетском годином, наплата буџетских прихода је већа за 9,84%. Иако је раст цијена великим дијелом утицао на раст наплаћених прихода, битно је нагласити да повећање реализације буџетских прихода није било последица повећања пореског оптерећења, што је позитивно у погледу провођења успјешне фискалне консолидације, али и пружања подршке опоравку привредне активности.

Увидом у структуру реализованих буџетских прихода у 2022. године, 92,5% наплаћених буџетских прихода је у категорији пореских прихода. Порески приходи у 2022. години реализовани су у износу од 3.407.681.037 КМ или 97,83% у односу на Ребалансом планиран износ. Поред остварења пореских прихода у 2022. години са њиховим остварењем 2021. године, порески приходи су већи за 17%. Када се посматрају појединачно категорије пореских прихода, значајно веће остварење у 2022. години у односу на претходну годину забиљежено је код прихода од пореза на доходак и пореза на добит. Приходи од пореза на доходак и лична примања већи су за 35% у 2022. години у односу на њихово извршење у 2021. години. На наведени раст највећим дијелом утицао је раст плата, будући да су просјечне бруто плате повећане за 11,9% у односу на 2021. годину, те раст броја запослених у Републици Српској за 2,7% у односу на 2021. годину. Остварени приходи од пореза на добит у 2022. години већи су за 32% у односу на њихово извршење у 2021. години. Порез на добит плаћа се аконтативно на основу очекиваних резултата пословања, док се евентуална разлика по утврђеном финансијском резултату на крају обрачунске године уплаћује најкасније до 31.03. наредне године. Према подацима АПИФ-а добит прије опорезивања привредних субјеката у Републици Српској за 2021. годину већа је за 18,4% у односу на 2020. годину, што је свакако утицало на веће уплате пореза по годишњој пријави у 2022. години.

У 2022. години приходи од индиректних пореза прикупљени преко УИО, као најзначајнија ставка у структури пореских прихода, остварени су у укупном износу од 1.684.383.118 КМ, што представља извршење од 97,36% у односу на Ребалансом буџета планиран износ. Ови приходи остварени у извјештајном периоду већи су за 14,15% у односу на њихово остварење у 2021. години. Раст цијена забиљежен у току 2022. године одразио се

на значајнији раст прихода од индиректних пореза у поређењу са претходном фискалном годином. Поред наведеног, на раст ове врсте прихода утицала је и расподела прихода од индиректних пореза за Републику Српску по вишем коефицијенту у односу на коефицијенте који су се примјењивали приликом расподеле у претходној години.

Непорески приходи у 2022. години реализовани су у износу од 269.217.314 КМ, што представља извршење од 94,42% у односу на Ребалансом планирани износ за 2022. годину. На ниже остварење укупних непореских прихода утицала је нижа реализација на позицији прихода од финансијске и нефинансијске имовине и позитивних курсних разлика и то за 30%. У оквиру наведене збирне категорије непореских прихода знатно ниже остварење у односу на планирани износ забиљежили су приходи од дивиденде, учешћа у капиталу и сл. права, и то за 37,14%. С друге стране, у оквиру непореских прихода, у 2022. години евидентирано је веће остварење у односу на план на позицији накнада, такси и прихода од пружања јавних услуга за 1,39% и новчаних казни за 0,97%. Ако се упореди остварење непореских прихода са остварењем истих у 2021. години, реализација у 2022. години је значајно нижа, и то за 37,97%.

На основу Консолидованог извјештаја о извршењу Буџета за период 01.01-31.12.2022. године остварење буџетских расхода износи 3.809.303.180 КМ, што представља извршење од 99% у односу на Ребаланс буџета 2022. године. Ниже остварење у односу на Ребалансом планиране износе евидентирано је на већини категорија у оквиру текућих расхода. Расходи по основу коришћења роба и услуга за 2022. годину износи 129.631.443 КМ, што представља 96,10% у односу на Ребалансом буџета предвиђена средства за ове намјене. Ниже остварење у односу на Ребалансом планиран износ евидентирано је на ставци расхода финансирања и других финансијских трошкова за 2,68%, затим на ставци дознака на име социјалне заштите које се исплаћују из буџета Републике Српске за 4,14%, као и на ставци расхода за лична примања запослених за 0,56%.

У 2022. године евидентна је нижа реализација издатака за нефинансијску имовину, односно исти су реализовани 92,76% у односу на планиран износ Ребалансом буџета за извјештајни период. Такође, када се пореди остварење издатака за нефинансијску имовину у 2022. години у односу на остварење у 2021. години, исти су нижи за 3,79%.

Извршење буџета за 2022. годину има за резултат буџетски дефицит у износу од 273.986.725 КМ. Исказани буџетски дефицит представља разлику бруто буџетског дефицита у износу од 125.961.470 КМ и нето издатака за нефинансијску имовину који су исказани у негативном износу од 148.025.255 КМ. Остварени буџетски дефицит већи је за 17,98% у односу на Ребалансом планирани износ. Претходно наведено резултат је ниже реализације буџетских прихода. Износ претходно наведеног буџетског дефицита, који представља буџет у ужем смислу ријечи, неопходно је увећати за износ расхода обрачунског карактера у износу од 18.376.511 КМ, тако да остварени дефицит износи 292.363.236 КМ.

Приликом анализе Консолидованог извјештаја о извршењу буџета за 2022. годину Фискални савјет је анализирао и утицај остварења дефицита на фондовима 02-05 на буџет у ужем смислу ријечи. Стратегијом управљања јавним финансијама Републике Српске за период 2021-2025. година планирано је да се кроз двије фазе у буџет укључе сви извори средстава који се евидентирају на рачуноводственим фондовима од (02) до (05) и њима припадајући расходи и издаци, што се оцјењује позитивним искорак у јачању система управљања јавним финансијама у Републици Српској, на шта је Фискални савјет Републике Српске упућивао од његовог оснивања. Прва фаза реализована је у 2022. години кроз укључивање фонда (02) у буџет. У складу с тим, приликом анализе Консолидованог извјештаја о извршењу буџета за 2022. године, Фискални савјет је анализирао реализацију прихода и примитака, те расхода и издатака који се евидентирају на фонду (02). На фонду Прихода по посебним прописима у периоду 01.01-31.12.2022. године остварен је позитиван буџетски резултат у износу од 3.658.309 КМ. Износ исказаног суфицита треба умањити за

износ од 75.249 КМ укалкулисаних обавеза евидентираних на контима расхода обрачунског карактера, тако да остварени суфицит износи 3.583.060 КМ. Ребалансом буџета за 2022. годину на овом фонду планиран је дефицит у износу 9.218.300 КМ. На фонду (02) извршење буџета одступа од планираног у погледу смањења како буџетских прихода, за 5%, тако и буџетских расхода и то за 9%. Такође, на фонду (02) значајно је нижа реализација издатака за нефинансијску имовину у односу на планирано и то за 60% мање од плана. Као резултат наведеног, на фонду (02), када се узму у обзир обрачунски расходи, остварен је суфицит у 2022. години у износу од 3.583.060 КМ.

Када се остварени дефицит на фонду (01) коригује за остварене резултате на осталим фондовима (фондови 02-05) Буџета Републике Српске, а који са укључивањем обрачунских расхода подразумијева дефицит од 122.218.159 КМ, добије се укупан текући дефицит корисника буџета Републике у висини од 414.581.395 КМ.

Укључивање фонда (02) у планирање буџета у току 2022. године Фискални савјет Републике Српске оцијенио је позитивним. Такође, неопходно је у складу са препорукама Фискалног савјета Републике Српске наставити динамику укључивања фондова од (03) до (05) у буџет. На рачуноводственим фондовима (04) и (05) континуирано се генерише дефицит, што представља ризик за фискалну стабилност. Оцјена Фискалног савјета је да је укључивање свих рачуноводствених фондова у буџет основа за реалније планирање буџета и ефикасније управљање истим у наредним фискалним годинама.

Иако је фонд (02) укључен у Буџет, тиме није искључен ризик остваривања непланираног дефицита на осталим фондовима који нису планирани Буџетом. Ово је посебно карактеристично за фонд (05) на коме је у 2022. години остварен дефицит у износу од 105.865.286 КМ. Поред тога, у 2022. години остварен је дефицит на фонду (03) у износу од 19.775.997 КМ и фонду (04) 159.936 КМ. Претходо наведени износи дефицита обухватају и обрачунске расходе. Иако планирани дефицит на фонду (01) не представља ризик за стабилне јавне финансије, препорука је да је неопходно у наредном периоду посебну пажњу обратити на нивое дефицита осталих фондова. У коначном, оваква тендеција стварања дефицита на фондовима који нису дио плана доводи до фискалне нестабилности у Републици Српској.

Уколико се узме у обзир остварени дефицит буџетских корисника који посједују властите рачуне и послују изван главне књиге трезора који износи 1.871.690 КМ, те корекција текућег дефицита услед консолидације у износу од 67.904 КМ, укупни текући консолидовани буџетски дефицит износи 416.385.180 КМ. Анализом свих учесника буџетског система Републике Српске утврђено је да су 22 јединице локалне самоуправе оствариле буџетски дефицит у износу од 28.578.098 КМ, док су 42 јединице локалне самоуправе оствариле суфицит у износу од 38.075.654 КМ. За 2022. годину као буџетски резултат два фонда социјалне сигурности исказан је дефицит у износу од 21.561.417 КМ, док је код преостала два фонда исказан суфицит у износу од 31.686.556 КМ.

У коначном, када се текућем консолидованом буџетском дефициту додају остварени дефицити јединица локалне самоуправе и дефицити фондова социјалне сигурности, укључујући и корекције међусобних трансакција између свих учесника у износу од 327.757 КМ, укупан консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система (буџет Републике, јединице локалне самоуправе и фондови социјалне сигурности) на дан 31.12.2022. године износи 466.852.454 КМ што чини 3,28% оствареног БДП-а у 2022. години.

Укупан суфицит јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности износи 69.762.210 КМ, тако да укупан нето књиговодствени буџетски биланс исказан у виду дефицита износи 397.090.244 КМ односно 2,78% БДП-а, при чему 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 с наведеним, нови 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 466.852.454 КМ.

Нето финансирање за период 01.01-31.12.2022. године је позитивно и износи 210.981.912 КМ, што је за 9,15% мање од износа планираног Ребалансом буџета за 2022. годину. Анализа нето задужења за 2022. годину показује да су примици од задуживања реализовани у износу од 599.555.606 КМ што је за 3,84% мање у односу на Ребалансом планиран износ, док су издаци за отплату дугова реализовани у износу од 445.592.922 КМ што је за 1,05% мање у односу на планирани износ Ребалансом буџета за 2022. годину.

Усљед неизвијесних околности и погоршања макроекономских индикатора изазваних бројним екстерним шоковима, буџетски биланс у 2022. години био је изложен негативним одступањима у односу на план. У 2022. усвојене су фискалне мјере у циљу амортизације шокова глобалне енергетске кризе и инфлације. Посљедично, дошло је до повећања јавне потрошње, што је довело до повећања буџетског дефицита као и до повећања нивоа задужености у номиналним вриједностима. Повећање буџетских расхода, те финансирање из задужења у циљу очувања животног стандарда становништва у околностима каква је актуелна криза може се сматрати оправданим под условом да се средства троше рационално и одговорно. Поред наведеног, финансирање из задужења оправдано је у случају да се средства усмјеравају на инвестициону потрошњу, што је значајно за опоравак привреде у условима кризе, под условом да се финансирају искључиво пројекти који доприносе привредном расту или додатном запошљавању. С друге стране, пројекти који нису профитабилни и који изазивају високе трошкове и ризике не би требало да буду даље финансирани због очувања одрживости нивоа јавног дуга.

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. За извјештајни период 01.01-31.12.2022. године, утврђено је да јавни дуг који подлијеже законском ограничењу износи 5.279 милиона КМ, односно има учешће од 37,07% БДП-а оствареног у тој години. Упркос номиналном расту јавног дуга у 2022. години у односу на претходну фискалну годину, учешће јавног дуга у БДП-у је смањено као посљедица номиналног раста БДП-а. Наведено потврђује да је ниво јавног дуга у 2022. години у складу са прописаним фискалним правилима дефинисаним Законом о фискалној одговорности у Републици Српској. С друге стране, консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система (буџет Републике, јединице локалне самоуправе и фондови социјалне сигурности) у 2022. години износи 3,28% оствареног БДП-а. На основу наведеног, може се констатовати да је остварени буџетски дефицит у 2022. години виши од нивоа предвиђеног општим фискалним правилом о дефициту.

Уколико неко од општих фискалних правила није испоштовано, Законом о фискалној одговорности (члан 8) прописано је да је Влада обавезна да припреми и достави Народној скупштини Програм фискалне консолидације, са мишљењем Фискалног савјета, којим ће дефинисати мјере и период за повратак у оквире правила која су прописана овим Законом.

Будући да је дошло до раста фискалног дефицита изнад прага предвиђеног фискалним правилима, Фискални савјет предлаже израду Програма фискалне консолидације, који ће у новонасталним околностима обезбиједити фискалну стабилност. С обзиром на нестабилне глобалне услове у којима се извршава буџет за 2023. годину, те тенденцију повећања нивоа дефицита и номиналног нивоа јавног дуга, неопходно је израдити Програм фискалне консолидације који ће се у правцу смањења дефицита у основи базирати на смањењу непродуктивних расхода и расхода који смањењем неће угрозити извршавање јавних

функција. Препорука Фискалног савјета је да се Програм фискалне консолидације базира на комбинованом методу, а то значи смањењем расхода и повећањем прихода, при чему смањење расхода треба имати доминантну улогу. Једино је на такав начин могуће провести успјешну и експанзивну фискалну консолидацију, која ће обезбиједити стабилан буџет у наредним фискалним годинама.

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.

Став Фискалног савјета је да је неопходно, поред смањења дефицита, строго водити рачуна о даљем процесу задуживања и обезбиједити спровођење мјера фискалне консолидације у условима високог нивоа неизвијесности на начин да се не наруши фискално правило које се односи на дуг. Приликом израде новог Програма фискалне консолидације, у циљу враћања дефицита у Законом дефинисан ниво, неопходно је дефинисати адекватан сет мјера који ће у најкраћем року довести дефицит у законске оквире, при томе водећи рачуна и о даљем процесу задуживања. Фискални савјет скреће пажњу да је потребно имати у виду посебно правило о дугу приликом даљег процеса задуживања. Наиме, посебно правило о дугу каже да уколико јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године достигне 50% БДП-а оствареног у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом. С обзиром да није реално очекивати суфицит у наредној буџетској години, неопходно је строго водити рачуна о поштовању фискалног правила о дугу.

Такође, на бази свеобухватних анализа о одрживости јавног дуга у Републици Српској, препорука Фискалног савјета је да се у наредним буџетским годинама приступи процесу измјене структуре дуга. Наиме, у условима високих каматних стопа на међународном тржишту капитала замјена вањског дуга унутрашњим има вишеструке користи за развој националне економије.

Фискални савјет упозорава да је неопходно примјењивати принцип рационалности и строго контролисати јавну потрошњу и у периоду спровођења фискалне консолидације. Односно, Фискални савјет наглашава да је у периоду спровођења фискалне консолидације неопходно водити рачуна да се текући буџетски расходи покривају искључиво приливом средстава која потичу из остварених прихода. У случају значајнијег негативног одступања у реализацији прихода у односу на планиране износе, успјешност спровођења фискалне консолидације, зависиће у највећем дијелу од смањења текућих расхода, изузев оних који имају директан ефекат на одржавање домаће агрегатне тражње, као и од смањења свих непродуктивних јавних улагања.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с.р.