

РЕПУБЛИКА СРПСКА
ФИСКАЛНИ САВЈЕТ
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ



REPUBLIKA SRPSKA
FISKALNI SAVJET
REPUBLIKE SRPSKE

**АНАЛИЗА ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

Септембар 2023. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	3
1. ПРАВНИ ОКВИР КОЛИ УРЕЂУЈЕ ОБЛАСТ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ	5
2. ОПШТИ ПОДАЦИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ ЗА 2022. ГОДИНУ	11
3. АНАЛИЗА ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ	15
3.1. Општи преглед јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске ...	15
3.1.1. Анализа извршења буџета	16
3.1.2. Анализа дуга	37
3.1.3. Анализа неизмирених обавеза	45
3.2. Компаративни преглед индикатора јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске	48
ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ	57

УВОД

Фискална стабилност јединица локалне самоуправе услов је за стабилне јавне финансије Републике Српске у цјелини. Такође, стабилне јавне финансије јединица локалне самоуправе имају позитиван утицај на привредни раст Републике Српске (у даљем тексту: РС). Из тих разлога, неопходно је значајну пажњу посветити фискалним проблемима јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС)¹. Иако јавне финансије ЈЛС чине 15% од укупних јавних финансија Републике Српске, важно је истаћи да се живот грађана Републике Српске одвија управо у ЈЛС. С тим у вези, ЈЛС имају важну улогу приликом обезбјеђења јавних добара и пружања јавних услуга, као и креирања амбијента за живот грађана на основу законом дефинисаних надлежности.

Имајући у виду значај и улогу јединица локалне самоуправе у Републици Српској, неопходно је осигурати ефикасно управљање и стабилност јавних финансија. Једна од претпоставки за успјешно извршавање надлежности јединица локалне самоуправе је рационално и ефикасно коришћење ресурса. Колико су ЈЛС рационалне и ефикасне у извршавању својих надлежности и како се то одражава на њихове приходе и расходе, односно јавне финансије, предмет је ове анализе.

За анализу јавних финансија ЈЛС неопходна је свеобухватна база података која омогућава извођење трендова кретања прихода и расхода, кретања дуга и неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, што у коначном даје јасну слику о стању јавних финансија ЈЛС. База података која је кориштена у анализи садржи податке о извршењу буџета општина и градова Републике Српске за период 2015-2022. година који су преузети из *Периодичних извјештаја о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ)*. Подаци о извршењу буџета сектора општа влада преузети су из *Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-31.12.2022. године* и *Документа оквирног буџета Републике Српске за период 2024-2026. година*. Подаци о дугу и задужености ЈЛС Републике Српске преузети су од Министарства финансија Републике Српске, а додатно као извор кориштени су *Извјештаји о стању дуга и гаранција* које су ЈЛС објавиле у „Службеном гласнику Републике Српске“. Извор података о неизмиреним обавезама ЈЛС чине *Планови за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода* које ЈЛС достављају Фискалном савјету Републике Српске ради давања мишљења.

Анализа јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске пружа свеобухватни преглед структуре, стања и кретања кључних индикатора јавних финансија ЈЛС, што представља квалитетну основу за детаљну анализу сваке ЈЛС појединачно. Анализа јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске се састоји од три дијела:

- Правни оквир који уређује област јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске,
- Анализа општих показатеља јединица локалне самоуправе Републике Српске и
- Анализа јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске.

У анализи се посматра стање јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске у 2022. години, те структура и кретање главних индикатора јавних

¹ Јединице локалне самоуправе у Републици Српској су, према Закону о локалној самоуправи, градови односно општине.

финансија у периоду од 2015. до 2022. године. Резултати ове анализе даће јасну слику о стању јавних финансија свих ЈЛС, оцијениће њихову фискалну стабилност, али и процијенити ризике по укупне јавне финансије Републике Српске. Резултати ове анализе дају основу за виши степен анализе о евентуалној потреби креирања и примјене фискалних правила на нивоу ЈЛС, што би повећало фискалну одговорност и омогућило фискалну одрживост појединих ЈЛС.

1. ПРАВНИ ОКВИР КОЈИ УРЕЂУЈЕ ОБЛАСТ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Положај, надлежности и одговорности јединица локалне самоуправе Републике Српске уређени су Уставом Републике Српске, Законом о локалној самоуправи, те посебним законима који уређују надлежности јединица локалне самоуправе у другим областима. Област јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске, која је и предмет ове анализе, уређена је прије свега сљедећим прописима:

- Законом о локалној самоуправи,
- Законом о буџетском систему Републике Српске,
- Законом о фискалној одговорности у Републици Српској,
- Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске,
- Правилником о рачуноводству, рачуноводственим политикама и рачуноводственим процјенама за буџетске кориснике,
- Правилником о фискалним изјавама,
- Упутством о садржају плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода и извјештаја о реализацији плана, и
- другим законским и подзаконским актима којима се уређују надлежности, те права и обавезе јединица локалне самоуправе.

У наставку је дат преглед кључних прописа који уређују област јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске.

1. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16, 36/19 и 61/21);

Законом о локалној самоуправи уређује се систем локалне самоуправе, као и сва питања која су од значаја за организацију и функционисање локалне самоуправе у Републици Српској. Овим Законом уређују се, између осталог, имовина и финансирање јединица локалне самоуправе, што је предмет ове анализе. Питање финансирања локалне самоуправе уз питање надлежности, представља кључно питање одређења позиције јединица локалне самоуправе у Републици Српској.

Чланом 73. Закона утврђено је да су финансијски ресурси јединица локалне самоуправе сразмјерни њиховим надлежностима, а да је сваки пренос нових функција праћен обезбјеђењем финансијских средстава потребних за њихово ефикасно извршавање. Истим чланом, у ставу 3. утврђено је да је буџет јединице локалне самоуправе приоритетно усмјерен на покривање трошкова обавезних функција, односно извршавање изворних и пренесених надлежности локалне самоуправе.

Чланом 75. став 1. прописано је да се властити извори прихода јединице локалне самоуправе утврђују законом, којима органи ЈЛС могу слободно располагати у оквиру својих надлежности, у складу са законом. Надаље, ставовима 3. и 4. истог члана утврђено је да јединица локалне самоуправе остварује дио финансијских средстава од пореза и такса чију стопу утврђује у складу са законом, те да сва средства из властитих извора прихода припадају буџету јединице локалне самоуправе.

Чланом 76. Закона утврђено је да се распоdjела прихода између Републике и јединице локалне самоуправе утврђује законом, а у складу са степеном развијености јединица локалне самоуправе. Распоdjела прихода има за циљ да се допуне властити извори финансирања јединица локалне самоуправе и обезбједи ефикасно извршавање њихових надлежности. У складу са ставом 4. овог члана, правила за редистрибуцију средстава из буџета Републике Српске на јединице локалне самоуправе заснивају се на

објективним, транспарентним и потврдивим критеријумима које утврђује Народна скупштина Републике Српске сваке три године.

У складу са наведеним критеријумима, Влада Републике Српске утврђује степен развијености јединица локалне самоуправе до 30. септембра текуће године за наредну годину и разврстава их у четири категорије: развијене, средње развијене, неразвијене и изразито неразвијене. Надаље, чланом 76. став 8. утврђено је да Република кроз мјере уједначавања пружа посебну подршку финансијско неразвијеним и изразито неразвијеним јединицама локалне самоуправе, у циљу смањења разлика у степену развијености и финансијског оптерећења у извршавању надлежности.

Чланом 77. Закона прописано је да се средства за финансирање рада органа јединица локалне самоуправе обезбјеђују у буџету ЈЛС.

Члан 78. Закона о локалној самоуправи прописује да ЈЛС имају право да се кредитно задужују у складу са процедурама и у границама утврђеним Законом о задуживању дугу и гаранцијама Републике Српске.

У складу са чланом 66. Закона број становника на подручју јединице локалне самоуправе према резултатима посљедњег пописа становништва је критеријум на основу којег се утврђује максималан број запослених у градској, односно општинској управи. С тим у вези, чланом 67. Закона, утврђено је да максималан број запослених на неодређено вријеме у управи јединице локалне самоуправе не може бити већи од три запослена на 1.000 становника, односно у граду који у свом саставу има више општина три запослена на 1.000 становника на подручју свих општина које су у саставу града, а према резултатима посљедњег пописа становништва. Чланом 68. утврђен је изузетак од примјене члана 67. Закона, и то за општине које према резултатима посљедњег пописа становништва имају мање од 5.000 становника.

Овом одредбом утврђен је максималан број запослених у општинским управама, а који се такође веже за критеријум броја становника на подручју општине према резултатима посљедњег пописа становништва, на следећи начин:

- 1) до 1.000 становника је 7 запослених,
- 2) од 1.001 до 2.000 становника је 10 запослених,
- 3) од 2.001 до 3.000 становника је 13 запослених,
- 4) од 3.001 до 4.000 становника је 15 запослених и
- 5) од 4.001 до 5.000 становника је 17 запослених.

Чланом 69. Закона, утврђено је да укупан број запослених на одређено вријеме и лица ангажованих по другом основу у управи јединице локалне самоуправе не може бити већи од 10% запослених на неодређено вријеме. Рок за усклађивање броја запослених у градској, односно општинској управи био је 30. јуни 2019. године, али је овај рок измјенама Закона о локалној самоуправи 2019. године, продужен до 30. јуна 2021. године. Накнадним измјенама наведеног Закона, односно измјенама у току 2021. године, рок је поново продужен до 31.12.2021. године.

2. Закон о буџетском систему Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 121/12, 52/14, 103/15 и 15/16);

Чланом 3. Закона о буџетском систему утврђено је да буџетски систем Републике Српске чине буџет Републике, буџети општина и градова и буџети фондова.

Према Закону о буџетском систему Републике Српске, *буџетски дефицит* представља негативну, а *буџетски суфицит* позитивну разлику између збира буџетских прихода и примитака за нефинансијску имовину и збира буџетских расхода и издатака за нефинансијску имовину.

Чланом 5. наведеног Закона, дефинисано је да буџетске приходе чине јавни приходи, текући и капитални грантови из земље и иностранства и трансфери примљени од других буџетских јединица. *Буџетске расходе* чине расходи за лична примања, расходи по основу коришћења робе и услуге, расходи финансирања и други финансијски расходи, субвенције, грантови, дознаке на име социјалне заштите и трансфери другим буџетским корисницима.

Појам буџетских прихода и буџетских расхода није еквивалентан појму прихода и расхода који је дефинисан у Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор. Правилник о рачуноводству, рачуноводственим политикама и рачуноводственим процјенама за буџетске кориснике у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 115/17) дефинише буџетски суфицит/дефицит као разлику између збира прихода (без прихода обрачунског карактера) и примитака за нефинансијску имовину и збира расхода (без расхода обрачунског карактера) и издатака за нефинансијску имовину.

Чланом 9. Закона о буџетском систему прописано је који се приходи и у ком омјеру дијеле између буџета Републике Српске и буџета општина и градова. Приходи који се дијеле између буџета Републике, буџета општина и градова и других корисника су:

а) приходи од индиректних пореза, уплаћени у буџет Републике са Јединственог рачуна УИО, који се након издвајања дијела средстава за сервисирање спољног дуга Републике дијеле на следећи начин:

- 1) буџет Републике 72%,
- 2) буџети општина и градова 24%,
- 3) ЈП “Путеви Републике Српске” 4%;

б) приходи од пореза на доходак:

- 1) порез на приходе од самосталне дјелатности, који се дијели између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 75 : 25,
- 2) порез на лична примања, који се дијели између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 75 : 25;

в) приходи од накнада за промјену намјене пољопривредног земљишта, који се дијеле између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 30 : 70;

г) приходи од закупнине земљишта у својини Републике, који се дијеле између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 50 : 50;

д) приходи од концесионих накнада за коришћење, за концесије које додјељује Влада Републике Српске, дијеле се између буџета Републике и буџета општина и градова на чијој територији се обавља концесиона дјелатност у сразмјери:

- 1) 30 : 70 за развијене јединице локалне самоуправе,
- 2) 30 : 70 за средње развијене јединице локалне самоуправе,
- 3) 20 : 80 за неразвијене јединице локалне самоуправе,
- 4) 10 : 90 за изразито неразвијене јединице локалне самоуправе,

ђ) приходи од посебних водних накнада:

- 1) накнаде за захватање површинских и подземних вода, које се дијеле између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 70 : 30,
- 2) накнаде за производњу електричне енергије добијене коришћењем хидроенергије, које се дијеле између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 70 : 30,
- 3) накнаде за вађење материјала из водотока, које се дијеле између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 70 : 30,

4) накнаде за заштиту вода, које се дијеле између буџета Републике, буџета општина и градова и Фонда за заштиту животне средине Републике Српске у сразмјери 55 : 30 : 15 и

е) одузета имовинска корист и средства добијена од продаје одузетих предмета из надлежности Републичке управе за инспекцијске послове, која се дијели између буџета Републике и буџета општина и градова у сразмјери 70 : 30.

Чланом 10. утврђено је да се појединачно учешће ЈЛС у расподјели прихода наведених у члану 9. тачка а) Закона о буџетском систему Републике Српске врши у складу са сљедећим критеријумима:

а) 75% на основу броја становника општине и града,

б) 15% на основу површине општине и града и

в) 10% на основу броја ученика у средњим школама.

Изворни приходи буџета општина и градова, на основу члана 11. Закона о буџетском систему су:

а) порез на имовину,

б) новчане казне,

в) општинске административне таксе,

г) комуналне таксе,

д) накнаде за заштиту вода,

ђ) општинске накнаде за кориштење природних и других добара,

е) порез на добитке од игара на срећу,

ж) боравишне таксе,

з) концесионе накнаде за уступљено право за концесије које додјељују јединице локалне самоуправе;

и) концесионе накнаде за кориштење за концесије које додјељују јединице локалне самоуправе;

ј) остали приходи, као што су: приходи од грантова, трансфера, и сл.

Припрема и доношење буџета општина и градова врши се према сљедећем буџетском календару:



3. Закон о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 94/15 и 62/18);

Циљ доношења Закона о фискалној одговорности у Републици Српској је осигурање и одржавање фискалне одговорности, транспарентности и средњорочне и дугорочне фискалне одрживости Републике Српске. У складу с тим, један од задатака Фискалног савјета Републике Српске (у даљем тексту: Фискални савјет), који је утврђен чланом 19. став 2. тачка 7) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској, је да даје мишљење на приједлог Плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода.

Измјенама и допунама Закона, које су ступиле на снагу у јулу 2018. године, неизмирена обавеза пренесена из претходног периода (у даљем тексту: неизмирена

обавеза) дефинисана је као обавеза која је доспјела за плаћање, а није измирена у претходној години, односно претходним годинама.

Чланом 9. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској, утврђено је да буџетски корисници, општине, градови и фондови који имају пренесене обавезе из претходног периода треба да припреме *План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода*, најкасније до 15. априла текуће године и да га доставе Фискалном савјету ради давања мишљења.

План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода општине и града усваја орган надлежан за усвајање буџета, односно скупштина јединице локалне самоуправе, након прибављеног мишљења Фискалног савјета. Форма и садржај Плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода прописани су Упутством о садржају плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода и извјештаја о реализацији плана („Службени гласник Републике Српске“ број 94/18).

Буџетски корисник, јединица локалне самоуправе и фонд доставља *извјештај о реализацији плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода* Фискалном савјету, најкасније до 30. јуна текуће фискалне године.

4. Закон о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21 и 90/21);

Чланом 59. Закона о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, прописано је да се јединица локалне самоуправе може *дугорочно задужити* само ако у периоду стварања дуга укупан износ који доспијева за отплату, по предложеном дугу и цјелокупном доспјелом неизмиренем постојећем дугу, у било којој наредној години *није већи од 18%* износа њених редовних прихода остварених у претходној фискалној години. Чланом 60. наведеног Закона, *краткорочни дуг ЈЛС* ни у једном тренутку *не може бити већи од 5%* редовних прихода остварених у претходној фискалној години.

Члан 63. Закона наводи да дуг јединице локалне самоуправе може настати:

- а) посредством кредитног споразума и
- б) емисијом хартија од вриједности.

Наведеним Законом прописано је да дуг јединице локалне самоуправе представља апсолутну и безусловну обавезу јединице локалне самоуправе у складу са условима задуживања. Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, прописана је сврха краткорочних и дугорочних задужења ЈЛС Републике Српске како слиједи:

1. ЈЛС се може краткорочно задужити у току фискалне године за:

- а) привремено финансирање дефицита произашлог из готовинског тока и
- б) финансирање пренесених обавеза.

2. Јединица локалне самоуправе се може дугорочно задужити за:

- а) финансирање капиталних инвестиција и
- б) рефинансирање неисплаћеног дугорочног дуга који је настао по основу финансирања капиталних инвестиција. Изузетно, јединица локалне самоуправе се може дугорочно задужити за:

- а) финансирање пренесених обавеза под условом да је израдила план за превазилажење проблема финансирања пренесених обавеза, којим се елиминише пренос обавеза у наредни период и

- б) финансирање обавеза насталих ради реструктурирања и консолидовања правног лица чији је она већински власник, под условом да се изради план реструктурирања и консолидовања тог правног лица.

2. ОПШТИ ПОДАЦИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ ЗА 2022. ГОДИНУ

У складу са Законом о територијалној организацији Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” број 39/09, 70/12, 83/14, 106/15, 26/19, 15/21, 37/22), територију Републике Српске чине 64 ЈЛС:

- педесет три (53) општине и
- једанаест (11) градова.²

Општине у Републици Српској су: Билећа, Берковићи, Братунац, Брод, Вишеград, Власеница, Вукосавље, Гацко, Доњи Жабар, Источни Мостар, Источни Дрвар, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Источни Стари Град, Језеро, Калиновик, Кнежево, Козарска Дубица, Костајница, Котор Варош, Крупа на Уни, Купрес, Лопаре, Љубиње, Милићи, Модрича, Мркоњић Град, Невесиње, Нови Град, Ново Горажде, Осмаци, Оштра Лука, Пале, Пелагићево, Петровац, Петрово, Рогатица, Рудо, Рибник, Србац, Сребреница, Соколац, Станари, Теслић, Трново, Угљевик, Фоча, Хан Пијесак, Чајниче, Челинац, Шамац, Шековићи и Шипово.

Градови у Републици Српској су Бања Лука, Бијељина, Градишка, Дервента, Добој, Зворник, Лакташи, Приједор, Прњавор, Требиње, који у свом саставу немају општина, те град Источно Сарајево, који је једини град у Републици Српској који у свом саставу има општине. Наиме, подручје града Источно Сарајево чине општине: Источна Илица, Источни Стари Град, Источно Ново Сарајево, Пале, Соколац и Трново.

За анализу јавних финансија ЈЛС, односно њихове фискалне позиције и задужености, важно је навести подјелу ЈЛС према степену развијености. Према Закону о локалној самоуправи, Република Српска, кроз мјере уједначавања, пружа подршку неразвијеним и изразито неразвијеним општинама, у циљу смањења разлика у степену развијености и финансијског оптерећења у извршавању функција које су у надлежности ЈЛС.³

Влада Републике Српске, на основу *Одлуке о критеријумима за оцјену степена развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској*⁴ коју сваке три године доноси Народна скупштина Републике Српске, утврђује степен развијености јединица

² У овој анализи појам „јединице локалне самоуправе“ подразумијева градове и општине, с обзиром да између градова и општина Републике Српске не постоји значајна разлика са становишта јавних финансија. Међутим, статус града може довести до веће укупне буџетске потрошње с обзиром да се у градовима могу формирати додатни правосудни органи (нпр. окружни суд, окружно јавно тужилаштво, окружни привредни суд, казнено поправни завод). Средства за рад ових институција обезбјеђују се у буџету Републике Српске.

³ ЈЛС које су неразвијене и изразито неразвијене, Министарство управе и локалне самоуправе Републике Српске дозначаје квартално грантове, који су у 2018. години износили око 60.000 КМ просјечно по ЈЛС.

⁴ Критеријуми за оцјену степена развијености јединица локалне самоуправе према одлуци Народне скупштине Републике Српске донијете у октобру 2019. године, а који важе и у 2022. години, су: остварени укупни приходи регистрованих привредних субјеката у претходној години на нивоу јединице локалне самоуправе по становнику; остварени буџетски приходи (порески и непорески) у претходној години на нивоу јединице локалне самоуправе по становнику; стопа незапослености – процентуално учешће незапослених лица у укупној радној снази на нивоу јединице локалне самоуправе; густина насељености; укупан број регистрованих возила на подручју јединице локалне самоуправе у односу на укупан број регистрованих возила у Републици Српској; број ученика који похађају основну школу у односу на број становника на нивоу јединице локалне самоуправе; општа стопа природног прираштаја на нивоу јединице локалне самоуправе (разлика између стопе наталитета и стопе морталитета); број пословних субјеката на нивоу јединице локалне самоуправе у односу на укупан број пословних субјеката у Републици Српској; вриједност извршених радова према врсти грађевинских објеката и стамбена изградња на нивоу јединице локалне самоуправе у односу на укупну вриједност у Републици Српској.

локалне самоуправе, односно према утврђеним критеријумима разврстава ЈЛС на следеће четири групе:

- развијене,
- средње развијене,
- неразвијене и
- изразито неразвијене.

Табела 1: Јединице локалне самоуправе Републике Српске разврстане према критеријумима за оцјену степена развијености, за 2022. годину

Степен развијености	Јединица локалне самоуправе Републике Српске
Развијене	Град Бања Лука, Град Бијељина, Гацко, Град Градишка, Град Дервента, Град Добој, Град Зворник, Град Источно Сарајево, Источна Илица, Источно Ново Сарајево, Град Лакташи, Мркоњић Град, Пале, Град Приједор, Град Прњавор, Станари, Теслић, Град Требиње и Угљевик.
Средње развијене	Билећа, Брод, Козарска Дубица, Котор Варош, Милићи, Модрича, Соколац, Србац, Фоча и Челинац.
Неразвијене	Братунац, Вишеград, Власеница, Доњи Жабар, Костајница, Љубиње, Невесиње, Нови Град, Петровац, Петрово, Рибник, Рогатица, Хан Пијесак, Шамац и Шипово.
Изразито неразвијене	Берковићи, Вукосавље, Источни Дрвар, Источни Мостар, Источни Стари Град, Језеро, Калиновик, Кнежево, Крупа на Уни, Купрес, Лопаре, Ново Горажде, Осмаци, Оштра Лука, Пелагићево, Рудо, Сребреница, Трново, Чајниче и Шековићи.

Извор: „Службени гласник Републике Српске“ број 94/21. Одлука о степену развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској за 2022. годину.

У следећој табели приказана је класификација ЈЛС према процјени броја становника за 2022. годину Републичког завода за статистику Републике Српске.

Табела 2: Класификација јединица локалне самоуправе Републике Српске према броју становника у 2022. години

	Јединица локалне самоуправе Републике Српске
До 1.000 становника	Источни Дрвар; Источни Мостар; Источни Стари Град; Језеро; Купрес; Петровац
Од 1.000 до 5.000 становника	Берковићи; Вукосавље; Доњи Жабар; Трново; Калиновик; Крупа на Уни; Љубиње; Ново Горажде; Оштра Лука; Пелагићево; Хан Пијесак; Чајниче
Од 5.000 до 15.000 становника	Билећа; Брод; Вишеград; Власеница; Гацко; Источна Илица; Источно Ново Сарајево; Соколац; Кнежево; Костајница, Лопаре; Милићи; Мркоњић Град; Невесиње; Осмаци; Петрово; Рибник; Рогатица; Рудо; Сребреница; Станари; Угљевик; Челинац; Шамац; Шековићи; Шипово
Од 15.000 до 50.000 становника	Братунац; Град Градишка; Град Дервента; Пале; Козарска Дубица; Котор Варош; Град Лакташи; Модрича; Нови Град; Град Прњавор; Србац; Теслић; Град Требиње; Фоча;
Преко 50.000 становника	Град Бања Лука; Град Бијељина; Град Добој; Град Зворник; Град Источно Сарајево; Град Приједор

Извор: Републички завод за статистику Републике Српске.

Поред подјеле ЈЛС по броју становника, за потребе анализе јавних финансија ЈЛС, неопходно је узети у обзир остале опште показатеље за вјеродостојније указивање на потенцијал за генерисање пореских прихода ЈЛС. С тим у вези, у следећој табели приказани су подаци о броју становника, броју запослених, просјечној плати, те броју

регистрованих пословних субјеката у 2021. години за ЈЛС Републике Српске према посљедњим објављеним подацима Републичког завода за статистику Републике Српске.

Табела 3: Општи подаци за ЈЛС Републике Српске, за 2021. годину

Јединица локалне самоуправе	Број становника (процјена за 2021. годину)	Број запослених	Просјечна нето плата, у КМ	Број посл. субјеката	Учешће запослених у укупном броју становника ЈЛС, у %	Учешће становника ЈЛС у укупном броју становника РС, у %	Учешће запослених у ЈЛС у укупном броју запослених РС, у %	Учешће посл. субјеката у ЈЛС у укупном броју пословних субјеката РС, у %
Град Бања Лука	185.075	74.136	1.139	9.960	40,1	16,4	26,6	27,8
Берковићи	1.818	307	856	78	16,9	0,2	0,1	0,2
Град Бијељина	103.423	23.870	945	3.459	23,1	9,2	8,6	9,7
Билећа	9.917	2.007	829	279	20,2	0,9	0,7	0,8
Братунац	17.760	2.106	932	341	11,9	1,6	0,8	1,0
Брод	14.884	2.622	980	353	17,6	1,3	0,9	1,0
Вишеград	8.986	2.092	968	259	23,3	0,8	0,7	0,7
Власеница	9.904	1.315	911	180	13,3	0,9	0,5	0,5
Вукосавље	4.216	232	777	51	5,5	0,4	0,1	0,1
Гацко	8.210	3.269	1.180	154	39,8	0,7	1,2	0,4
Град Градишка	46.744	11.262	932	1.597	24,1	4,1	4,0	4,5
Град Дервента	24.803	6.895	871	609	27,8	2,2	2,5	1,7
Град Добој	58.804	13.051	1.018	1.503	22,2	5,2	4,7	4,2
Доњи Жабар	3.257	494	681	94	15,2	0,3	0,2	0,3
Град Зворник	52.683	9.752	1.002	1.008	18,5	4,7	3,5	2,8
Источни Дрвар	106	152	1.036	43	143,4	0,0	0,1	0,1
Источни Мостар	249	10	1.084	3	4,0	0,0	0,0	0,0
Град Источно Сарајево	60.184	17.142	1.014	2.664	28,5	5,3	6,1	7,4
Источна Илица	14.143	3.144	1.123	558	22,2	1,3	1,1	1,6
Источни Стари Град	998	358	830	57	35,9	0,1	0,1	0,2
Источно Ново Сарајево	12.255	5.122	1.056	771	41,8	1,1	1,8	2,2
Пале	19.934	5.098	1.009	872	25,6	1,8	1,8	2,4
Соколац	10.866	3.157	896	346	29,1	1,0	1,1	1,0
Трново	1.988	263	962	60	13,2	0,2	0,1	0,2
Језеро	960	88	673	25	9,2	0,1	0,0	0,1
Калиновик	1.669	433	868	63	25,9	0,1	0,2	0,2
Кнежево	8.034	1.202	909	171	15,0	0,7	0,4	0,5
Козарска Дубица	18.658	3.898	972	469	20,9	1,7	1,4	1,3
Костајница	5.304	1.057	812	111	19,9	0,5	0,4	0,3
Котор Варош	17.824	5.724	854	306	32,1	1,6	2,1	0,9
Крупа на Уни	1.309	127	908	27	9,7	0,1	0,0	0,1
Купрес	234	27	663	18	11,5	0,0	0,0	0,1
Град Лакташи	34.769	11.532	877	1.578	33,2	3,1	4,1	4,4
Лопаре	12.957	1.232	843	193	9,5	1,1	0,4	0,5
Љубиње	3.058	495	972	140	16,2	0,3	0,2	0,4
Милићи	10.027	1.608	900	143	16,0	0,9	0,6	0,4
Модрича	23.183	4.400	889	577	19,0	2,1	1,6	1,6
Мркоњић Град	14.357	3.761	905	345	26,2	1,3	1,3	1,0
Невесиње	11.665	1.755	960	257	15,0	1,0	0,6	0,7
Нови Град	22.768	4.023	893	513	17,7	2,0	1,4	1,4
Ново Горажде	2.544	243	824	66	9,6	0,2	0,1	0,2
Осмаци	5.295	365	1.002	94	6,9	0,5	0,1	0,3
Оштра Лука	2.084	315	971	81	15,1	0,2	0,1	0,2
Пелагићево	3.752	391	945	126	10,4	0,3	0,1	0,4
Петровац	600	342	1.013	83	57,0	0,1	0,1	0,2
Петрово	5.607	875	847	158	15,6	0,5	0,3	0,4
Град Приједор	77.058	14.536	963	1.525	18,9	6,8	5,2	4,3
Град Рњавор	32.309	6.811	862	734	21,1	2,9	2,4	2,1
Рибник	5.059	1.135	842	138	22,4	0,4	0,4	0,4
Рогатица	9.616	2.015	780	212	21,0	0,9	0,7	0,6
Рудо	6.984	605	956	125	8,7	0,6	0,2	0,3
Србац	15.854	2.856	882	541	18,0	1,4	1,0	1,5

Јединица локалне самоуправе	Број становника (процјена за 2021. годину)	Број запослених	Просјечна нето плата, у КМ	Број посл. субјеката	Учешће запослених у укупном броју становника ЈЛС, у %	Учешће становника ЈЛС у укупном броју становника РС, у %	Учешће запослених у ЈЛС у укупном броју запослених РС, у %	Учешће посл. субјеката у ЈЛС у укупном броју пословних субјеката РС, у %
Сребреница	11.068	2.071	1.107	292	18,7	1,0	0,7	0,8
Станари	6.986	1.423	1.344	36	20,4	0,6	0,5	0,1
Теслић	35.442	7.268	782	596	20,5	3,1	2,6	1,7
Град Требиње	28.372	8.793	1.070	1.201	31,0	2,5	3,2	3,4
Угљевик	13.965	3.760	1.267	346	26,9	1,2	1,3	1,0
Фоча	16.423	3.808	1.094	373	23,2	1,5	1,4	1,0
Хан Пијесак	3.162	883	869	130	27,9	0,3	0,3	0,4
Чајниче	4.273	760	882	94	17,8	0,4	0,3	0,3
Челинац	14.682	2.829	830	370	19,3	1,3	1,0	1,0
Шамац	14.640	2.137	905	447	14,6	1,3	0,8	1,2
Шековићи	5.676	793	814	133	14,0	0,5	0,3	0,4
Шипово	9.059	1.940	820	306	21,4	0,8	0,7	0,9
УКУПНО	1.129.689	279.030	1.004	35.778	24,73	100	100	100

Извор: Приказ и калкулација Фискалног савјета на основу публикације Републичког завода за статистику Републике Српске „Градови и општине Републике Српске“ (2022).

ЈЛС са највећим бројем становника је Град Бањалука, највећа политичко-територијална јединица Републике Српске. У Бањој Луци живи 16,4% од укупног броја становника Републике Српске. Источни Дрвар је ЈЛС Републике Српске са најмањим бројем становника (106 становника). Већина ЈЛС се суочава са смањењем броја становника у 2021. години у односу на број становника по Попису из 2013. године, осим градова Бањалука, Источно Сарајево, Бијељина, Требиње и Лакташи. Посматрајући насељеност општина, евидентна је неуједначена насељеност и висока концентрација становништва у неколико урбаних центара.

Од укупног броја запослених, у 2021. години у Бањој Луци ради 26,6%, што је чини ЈЛС са највећим процентуалним учешћем запослених у укупном броју запослених на територији ентитета. Просјечна нето плата у Републици Српској за 2021. годину је износила 1.003 КМ. Највиша просјечна нето плата износила је 1.344 КМ у општини Станари (око 34% више од просјека Републике Српске), док је најнижа просјечна нето плата остварена у Купресу и износи 663 КМ (око 66% просјечне плате у Републици Српској). У градовима је регистровано око 70% пословних субјеката од укупног броја пословних субјеката у Републици Српској. Релативно већи број пословних субјеката, осим у градовима, регистрован је и у општинама Пале и Теслић.

Релативни показатељи ЈЛС у односу на број становника, број запослених и број пословних субјеката показују да се најдинамичнија економска активност одвија у градовима Бања Лука, Источно Сарајево и Требиње, као и у Бијељини и Лакташима. Ове ЈЛС имају највећи потенцијал за генерисање пореских прихода, прије свега пореза на доходак. Такође, оне припадају групи развијених ЈЛС и имају релативно велики број становника. Групу ЈЛС које броје између 15.000 и 50.000 становника, карактерише висок ниво запослености и значајан потенцијал за генерисање прихода од пореза на доходак, прије свега од пореза на лична примања. Просјечна плата за 2021. годину у поменутих ЈЛС се кретала око просјечне плате на нивоу Републике Српске. ЈЛС са просјечном платом изнад нивоа просјечне плате за Републику Српску, већином припадају групи ЈЛС које броје између 5.000 и 15.000 становника.

Имајући у виду претходно наведено, може се закључити да се ЈЛС Републике Српске значајно разликују према општим показатељима, а самим тим и по потенцијалу за генерисање јавних прихода. Оправдано се може очекивати да међу ЈЛС постоје разлике у погледу стања локалних јавних финансија, односно у извршењу буџета општина и градова, те њихове задужености.

3. АНАЛИЗА ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

3.1. Општи преглед јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске

Буџетски систем Републике Српске, према Закону о буџетском систему, чине буџет Републике, буџети општина и градова, те буџети фондова. Будући да јединице локалне самоуправе чине дио укупних јавних финансија Републике Српске, оне имају важну улогу у одржавању фискалне стабилности и одговорности у Републици Српској у цјелини. С тим у вези, у наставку су анализирани јавне финансије јединица локалне самоуправе Републике Српске.

У анализи су кориштени термини „сектор општа влада“ и „подсектор централне владе“, а који се односе на институције буџетског система Републике Српске. Наведени термини су дефинисани у складу са међународном макроекономском статистичком методологијом евидентирања јавних финансија⁵.

Сектор општа влада у Републици Српској чине подсектори:

- централна влада (која се простире на цијелој територији Републике Српске),
- локална влада (која се простире на територији јединица локалне самоуправе) и
- фондови социјалне сигурности.

Подсектор централна влада обухвата институције које се финансирају из буџета Републике Српске, односно обухвата следеће рачуноводствене фондове⁶:

- Општи фонд (фонд 01) представља буџет Републике Српске у ужем смислу ријечи;
- Фонд прихода по посебним прописима (фонд 02), који се користи за исказивање средстава која се на основу прописа користе само у посебне сврхе и свих активности које се финансирају из тих средстава уколико нису укључена у општи фонд (нпр. властити приходи институција којима буџетски корисници могу слободно располагати);
- Фонд грантова (фонд 03) користи се за исказивање грантова од домаћих и страних, физичких и правних лица, примљених на намјенске рачуне буџетских корисника и свих активности које се финансирају из тих средстава а који нису укључени у општи фонд;
- Фонд средстава приватизације и сукцесије (фонд 04), који се користи за евидентирање средстава приватизације и сукцесије и свих активности које се финансирају из тих средстава, уколико средства нису укључена у општи фонд и
- Фонд за посебне пројекте (фонд 05), који се користи за евидентирање средстава намијењених посебним пројектима који се финансирају из приступних фондова Европске уније, кредита и грантова европских и међународних финансијских организација.

⁵ Међународна макроекономска статистичка методологија евидентирања јавних финансија подразумијева методологију *Government Finance Statistics (GFS)*, коју је развио Међународни монетарни фонд и методологију Европског система националних рачуна у Европској унији, коју је установио Eurostat. Обухват термина „сектор општа влада“ и „подсектор централна влада“ у Републици Српској није у потпуности исти као у наведеним међународним методологијама, односно у Републици Српској овим терминима нису обухваћене здравствене установе.

⁶ Правилник о рачуноводству, рачуноводственим политикама и рачуноводственим процјенама за буџетске кориснике („Службени гласник Републике Српске“ број 115/17).

Подсектор фондова социјалне сигурности обухвата⁷:

- Фонд здравственог осигурања,
- ЈУ Фонд за дјечију заштиту и
- ЈУ Завод за запошљавање.

Локални ниво власти представљају градови и општине, као један од нивоа територијалне организације у Републици Српској (република – општина).

С обзиром да су предмет анализе јавне финансије јединица локалне самоуправе Републике Српске, у наставку рада анализирано је стање, кретање и структура индикатора јавних финансија подсектора локална влада, односно јединица локалне самоуправе Републике Српске. Такође, јединице локалне самоуправе су посматране и у односу на остале подсекторе сектора општа влада Републике Српске.

3.1.1. Анализа извршења буџета

Финансијски ресурси којима располажу ЈЛС, одлика су територијалног уређења земље, нивоа централизације и законом додијелих надлежности. У Републици Српској заступљен је монотипски концепт локалне самоуправе, што подразумева да све ЈЛС имају исте надлежности.

Као што је анализа општих показатеља ЈЛС у претходном поглављу показала, значајне су разлике између ЈЛС по демографским карактеристикама, степену урбанизације, нивоу запослености, потенцијалу генерисања јавних прихода и по другим општим показатељима. Без обзира на разлике у општим показатељима, законодавство не прави разлику између ЈЛС са становишта њихових надлежности.

Једна од претпоставки за ефикасно обављање послова локалне самоуправе у оквиру њихових надлежности је располагање адекватним нивоом ресурса, односно прихода, те ефикасност кориштења расположивих ресурса, односно ефикасно управљање расходима. Управљање расходима ЈЛС треба осигурати ефикасну употребу јавних средстава, фискалну дисциплину и имплементацију стратешких приоритета. Један од циљева утврђених у документу „Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2023-2029. година“ Владе Републике Српске, из фебруара 2023. године, дефинисан је као унапређење фискалне одговорности и дугорочна фискална стабилност ЈЛС.

У складу са Законом о локалној самоуправи, финансијски ресурси ЈЛС Републике Српске су у сразмјери њиховим надлежностима које су им додјелене законом и који су потребни за њихово ефикасно извршавање. Такође, наведеним Законом утврђено је да је сваки пренос нових функција праћен обезбеђењем финансијских средстава потребних за њихово извршавање. Међутим, треба имати у виду да јединице локалне самоуправе, као што је идентификовано у претходном поглављу, немају исти потенцијал за генерисање јавних прихода, што у значајној мјери одређује њихову фискалну позицију.

У наредној табели приказано је извршење основних категорија буџета за 2022. годину укупно за подсектор ЈЛС у односу на остале подсекторе опште владе Републике Српске. Табела број 4 приказује, по подсекторима опште владе Републике Српске, остварење укупних буџетских прихода и расхода, нето издатака за нефинансијску имовину, те буџетски резултат у виду суфицита или дефицита у 2022. години.

⁷ Фонд за пензијско и инвалидско осигурање Републике Српске добио је статус корисника прихода буџета Републике Српске, односно обухваћен је у подсектору централна влада (фонд 01).

Табела 4: Учешће ЈЛС у извршењу буџета сектора општа влада Републике Српске за 2022. годину, у милионима КМ

ОПИС	Буџет Републике Српске, (Фонд 01)	Централна влада - Република Српска, (Фонд 01-05)	Фондови социјалне сигурности	Јединице локалне самоуправе	УКУПНО СЕКТОР ОПШТА ВЛАДА, (ФОНД 01-05)*	Учешће ЈЛС у буџету РС (ФОНД 01), у %	Учешће ЈЛС у сектору општа влада, у %
Приходи	3.683.341.710	3.910.740.610	1.109.316.389	1.005.987.962	5.622.078.716	27,31	17,89
Расходи	3.809.303.179	4.099.101.931	993.535.480	773.897.263	5.462.904.087	20,32	14,17
Нето издаци за нефин. имовину	-148.025.254	-209.562.303	-105.655.770	-222.593.144	-537.803.315		41,39
Суфицит		3.583.060	31.686.556	38.075.654	73.345.270		51,91
Дефицит	-273.986.723	-418.164.455	-21.561.417	-28.578.098	-468.303.970	10,43	6,10
УКУПНО суфицит/ дефицит	-273.986.723	414.581.395	-21.561.417	-28.578.098	-464.720.910	10,43	6,15

Извор података: *Калкулација и приказ Фискалног савјета на основу података из базе Периодичних извјештаја о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) ЈЛС и фондова социјалне сигурности, те Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-31.12.2022. године.*

Напомена:

**обухваћене су корекције које су вршене у поступку консолидације, како би се избјегло двоструко исказивање прихода и расхода по истом основу.*

У претходној табели, поред апсолутних вриједности извршења буџета за 2022. годину, приказано је и учешће извршења буџета ЈЛС у извршењу буџета сектора општа влада Републике Српске. Наведени подаци показују да приходи ЈЛС Републике Српске учествују са око 18% у укупним приходима сектора општа влада. Када се посматра просјечно учешће прихода локалне владе у јавним приходима опште владе на нивоу Европске уније (ЕУ) оно износи око 13%. Земље чланице ЕУ које имају релативно ниско учешће прихода ЈЛС у укупним приходима сектора општа влада су Бугарска са процентом учешћа од око 8%, Мађарска око 7%, Румунија око 6%, те Словачка са око 5% учешћа.⁸

Учешће расхода ЈЛС Републике Српске износи око 14% у укупним расходима сектора општа влада. На нивоу ЕУ, просјечно учешће расхода ЈЛС у укупним расходима опште владе износи око 23%. Посматрајући учешће прихода и расхода подсектора локална влада у укупним приходима и расходима опште владе, евидентно је да расходи ЈЛС у Републици Српској остварују ниже учешће у расходима опште владе у односу на учешће прихода ЈЛС у приходима опште владе Републике Српске. С друге стране, на нивоу Европске уније, учешће расхода ЈЛС у сектору општа влада ЕУ је веће од учешћа прихода ЈЛС у сектору општа влада ЕУ. Ово показује да у ЕУ постоји значајније вертикално фискално уједначавање, те већи ниво обезбјеђења јавних услуга на нивоу јединица локалне самоуправе.

Поред учешћа прихода и расхода ЈЛС у сектору општа влада, као показатељ фискалне децентрализације, може се посматрати и удио потрошње ЈЛС у бруто домаћем производу (БДП). Анализа наведеног показатеља је значајна будући да приказује величину подсектора јединица локалне самоуправе у односу на укупну привредну

⁸ Извор: Eurostat. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en.

активност земље. Учешће потрошње ЈЛС у БДП Републике Српске у 2022. години износило је око 7%, док је то учешће просјечно за земље ЕУ износило 10,6% БДП-а ЕУ. Све претходно наведено указује да је ниво фискалне децентрализације већи у ЕУ у односу на Републику Српску, односно надлежности на локалном нивоу ЕУ бројније су него што је то случај ЈЛС Републике Српске.

Када се посматра буџетски резултат збирно за све ЈЛС, ЈЛС су у 2022. години оствариле вишак буџетских прихода и примитака за нефинансијску имовину над буџетским расходима и издацима за нефинансијску имовину. Тачније, све ЈЛС збирно су оствариле суфицит у 2022. години у износу од 9,49 милиона КМ. Упркос оствареном суфициту у 2022. години када се посматрају све ЈЛС збирно, када се посматра укупан дефицит ЈЛС које су у 2022. години оствариле дефицит, остварени дефицит ЈЛС износи 28,58 милиона КМ. Дефицит, посматрано појединачно по ЈЛС, може угрозити фискалну стабилност ЈЛС које су оствариле дефицит.

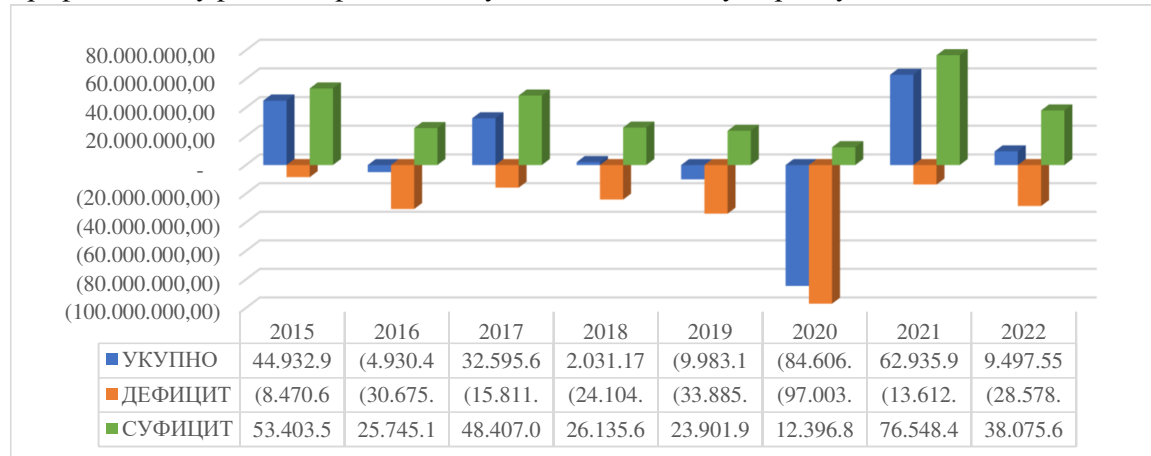
Поред тога, висок ниво дефицита појединих ЈЛС негативно утиче на поштовање фискалног правила дефинисаног Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, а који се односе на ниво консолидованог буџетског дефицита у односу на БДП. Консолидовани буџетски дефицит, који је предмет фискалног правила утврђеног у наведеном Закону, представља укупан дефицит буџетског система Републике Српске. Исти се утврђује као збир консолидованих буџетских дефицита свих буџетских корисника, односно као збир консолидованих буџетских дефицита буџета Републике, буџета ЈЛС и буџета фондова. Претходно наведено јасно указује је да ниво дефицита ЈЛС утиче на поштовање утврђених фискалних правила буџетског система Републике Српске у цјелини.

С друге стране, дефицит појединих ЈЛС може водити ка већој задужености тих ЈЛС, што у коначници води до већег јавног дуга Републике Српске. Потреба за прибављањем додатних финансијских средстава путем задужења јавља 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. Наведено потврђује да се дуг појединачних ЈЛС се повећава са кумулирањем њиховог дефицита. Наведено добија на значају када се узме у обзир да је дуг ЈЛС, 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.

Како би се добила јасна слика стања јавних финансија ЈЛС, потребно је одвојено посматрати буџетски резултат ЈЛС које су оствариле суфицит и ЈЛС које су оствариле дефицит. Приликом анализе података о суфициту/дефициту ЈЛС, најчешће се „пребија“ буџетски резултат између ЈЛС, односно кумулативно се извјештава да ли су буџети ЈЛС у суфициту или дефициту, што је у основи погрешно због тога што буџетски суфицит једне ЈЛС не може покрити дефицит неке друге ЈЛС. Дефицит ЈЛС које су у 2022. години оствариле дефицит износио је 28,58 милиона КМ, док је суфицит ЈЛС које су у 2022. години оствариле суфицит износио 38,07 милиона КМ. Сходно томе, ЈЛС Републике Српске имају апсолутну и безусловну обавезу утврђивања начина финансирања оствареног властитог дефицита и расподјеле суфицита. На тај начин свака ЈЛС одговара за властити буџетски резултат.

На наредном графикону приказано је кретање суфицита/дефицита када се посматрају збирно све ЈЛС у периоду 2015-2022. година. Такође, графикон приказује и кретање нивоа суфицита ЈЛС које су оствариле суфицит и кретање нивоа дефицита ЈЛС које су оствариле дефицит у посматраном периоду.

Графикон 1: Суфицит/дефицит ЈЛС, у милионима КМ, у периоду 2015-2022. година

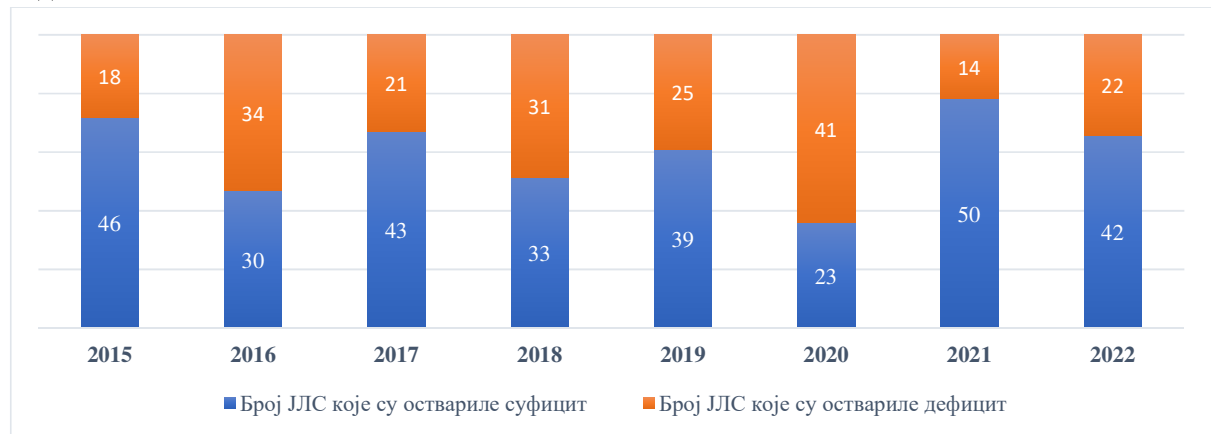


Извор: Графички приказ анализе Фискалног савјета на основу периодичних извјештаја о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) ЈЛС, по годинама.

Претходни графикон показује да, у посматраном периоду, фискални резултати ЈЛС у Републици Српској у значајној мјери варирају, и када се посматрају збирно све ЈЛС, као и када се посматрају ЈЛС груписане на ЈЛС које су оствариле суфицит и ЈЛС које су оствариле дефицит.

На сљедећем графикону приказан је број ЈЛС које су оствариле суфицит и број ЈЛС које су оствариле дефицит по годинама посматраног периода.

Графикон 2: Број ЈЛС са оствареним суфицитом/дефицитом, у периоду 2015 - 2022. година

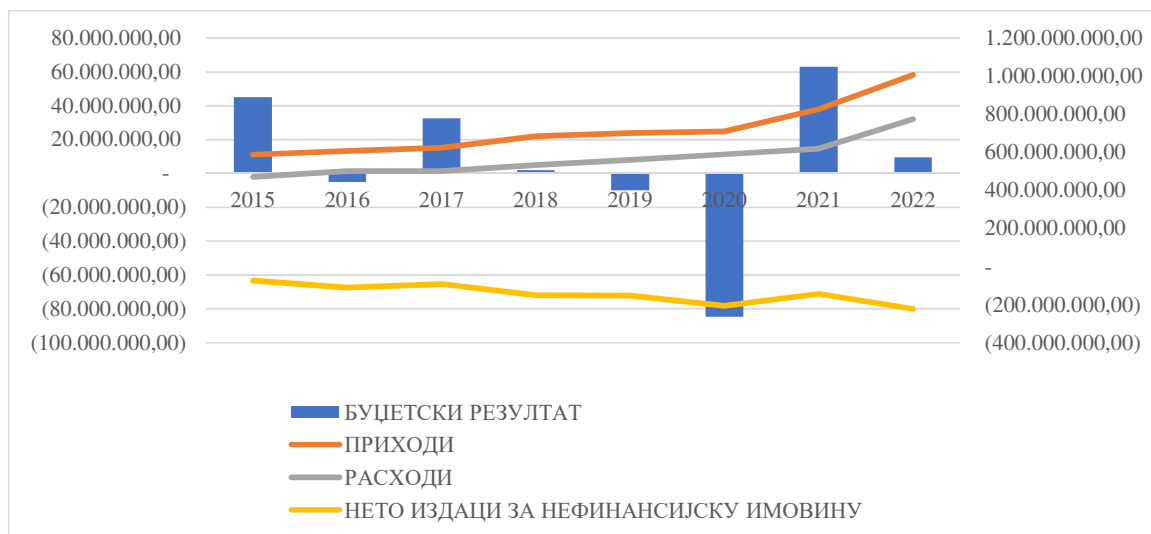


Извор: Графички приказ анализе Фискалног савјета на основу периодичних извјештаја о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) ЈЛС, по годинама.

У посматраном периоду двије ЈЛС се суочавају са дефицитом као дугорочним проблемом. ЈЛС које се суочавају са дефицитом као дугорочним проблемом, имају смањен капацитет за финансирање редовних активности, а што има за резултат неизмирење доспјелих обавеза. Највећи број ЈЛС које остварују дефицит у већини година посматраног периода, припадају, према степену развијености, групи средње развијених ЈЛС. С обзиром да структуру прихода ЈЛС Републике Српске чине исте категорије јавних прихода дефинисане Законом о буџетском систему, може се закључити да је узрок дефицита ових ЈЛС неефикасно управљање јавним финансијама.

На следећем графикону приказан је утицај кретања прихода, расхода, те нето издатака за нефинансијску имовину на остварени суфицит/дефицит збирно за све ЈЛС.

Графикон 3: Утицај кретања прихода, расхода, примитака и издатака за нефинансијску имовину на остварени суфицит/дефицит у периоду 2015-2022. година, у милионима КМ



Извор: Графички приказ анализе Фискалног савјета.

Различити нивои оствареног суфицита/дефицита збирно за све ЈЛС у периоду 2015-2022. године, могу се објаснити, прије свега, заједничким тенденцијама у кретању укупних буџетских прихода и расхода ЈЛС. Просјечна годишња номинална стопа раста прихода ЈЛС у периоду 2015-2020. година износи 3,9%, док је просјечна годишња стопа раста расхода 4,6%. Годишње стопе раста прихода и расхода значајно су повећане у 2022. години. Због виших годишњих стопа раста у посљедње двије године, када се посматра период 2015-2022. година пројечна годишња стопа раста прихода износи 8,2%. Такође, значајно виша стопа раста у 2022. години забиљежена је и на страни расхода, када је износила 24,8%, док у просјеку посматрано, годишња номинална стопа раста расхода у периоду 2015-2022. година износи 7,61%. У 2022. години, расходи су расли по стопи од 24,8% што је више од стопе раста прихода која је износила 21,7%. Овакво кретање прихода и расхода ЈЛС, односно раст расхода по вишој стопи од раста прихода, допринијело је повећању дефицита ЈЛС, те смањењу нивоа суфицита ЈЛС у 2022. години у односу на претходни период.

С друге стране, кретање издатака и примитака за нефинансијску имовину такође је имало утицаја на остварење суфицита/дефицита ЈЛС. У посматраном периоду, издаци за нефинансијску имовину су у 2022. години били највиши, док су примици за нефинансијску имовину забиљежили благи пад. Претходно наведено кретање примитака и издатака за нефинансијску имовину ЈЛС 2022. години, утицало је на повећање негативних нето издатака за нефинансијску имовину, што је за посљедицу имало повећање дефицита у 2022. години.

За посматрани период тешко је утврдити дугорочну тенденцију у кретању буџетског резултата. Наведено је посљедица околности које су као екстерни шокови утицали на привредна кретања, а самим тим и на јавне финансије цјелокупног буџетског система Републике Српске, али и сваког нивоа власти, па тако и на јавне финансије ЈЛС. Посматрани период обухвата кризу изазвану пандемијом вируса корона (2020. година), те кризу изазвану ескалацијом сукоба у Украјини (2022. године). Претходно наведено је

неопходно имати у виду приликом доношења закључака о кретању буџетског резултата ЈЛС. Стога, у наставку су анализирани основни узрози дефицита ЈЛС по одабраним годинама у посматраном периоду.

Дефицит у 2016. години значајним дијелом је одраз повећања инвестиционе потрошње ЈЛС, што може имати вишеструке позитивне ефекте на стање у ЈЛС, прије свега на побољшање задовољења јавних потреба и квалитета живота становништва ЈЛС. Ефикасно и одговорно управљање локалним развојем један је од стратешких циљева наведених у документу Стратегија развоја локалне самоуправе у Републици Српској за период 2017-2021. године. Као што се могло видјети у табели бр. 4, јединице локалне самоуправе у 2018. години оствариле су највиши ниво издатака за нефинансијску имовину у односу на остале подсекторе опште владе Републике Српске. Инвестициона потрошња, односно нето издаци за нефинансијску имовину ЈЛС у 2022. години чинили су 43% укупних нето издатака за нефинансијску имовину цијелог буџетског система Републике Српске. Наведено потврђује да је значајна улога ЈЛС у обезбјеђењу неопходне инфраструктуре, а у циљу развоја како ЈЛС тако и Републике Српске у цјелини. Међутим, потребно је адекватно управљати инвестиционом потрошњом, односно треба водити рачуна да се инвестициона потрошња ЈЛС креће у обиму који неће угрозити њихову фискалну стабилност.

Буџетски резултат ЈЛС Републике Српске у 2020. години у виду високог нивоа дефицита, посљедица је кризе изазване пандемијом вируса корона која је имала вишеструке негативне економске посљедице на свјетску и домаћу привреду, као и на јавне финансије, како Републике, тако и ЈЛС. Током 2020. године, усвојене су бројне фискалне мјере у циљу ублажавања негативних економских посљедица, а које су за посљедицу имале раст јавне потрошње ЈЛС Републике Српске. На приходној страни, у 2020. години остварен је скроман раст од 1,3%. Раст укупних прихода у 2020. години посљедица је значајнијег повећања прихода по основу грантова и трансфера ЈЛС што је амортизовало значајнији пад на страни пореских и непореских прихода ЈЛС.

Након 2020. године када су се јавне финансије ЈЛС суочиле са негативним посљедицама корона кризе, у 2021. години уследио је период опоравка привредне активности и фискалне консолидације. У 2021. години, остварени суфицит посљедица је раста буџетских прихода услед опоравка привредне активности, те уштеда на страни буџетских расхода.

У 2022. години услед глобалних геополитичких и економских дешавања, енергетске и прехранбене кризе, те високе и растуће инфлације у свијету, привреда и јавне финансије Републике Српске претрпјеле су негативне посљедице наведених непредвиђених околности, што се одразило и на јавне финансије ЈЛС Републике Српске. Остварени дефицит ЈЛС Републике Српске у 2022. години посљедица је већег раста расхода него што је био раст прихода, уз раст негативних нето издатака за нефинансијску имовину.

Поред анализе нивоа суфицита/дефицита ЈЛС и њиховог кретања у посматраном периоду, помоћу учешћа истих у оствареним приходима ЈЛС може се боље сагледати фискална позиција ЈЛС. Висину дефицита ЈЛС значајно је анализирати у односу на приходе ЈЛС, с обзиром да висина прихода указује на могућност ЈЛС да финансирају остварени дефицит. Потенцијал за покриће дефицита у 2022. години за ЈЛС Републике Српске приказан је у табели 5.

Табела 5: Анализа суфицита/дефицита ЈЛС у 2022. години, узимајући у обзир појединачно остварен суфицит/дефицит ЈЛС

	Приходи ЈЛС	Суфицит/ дефицит ЈЛС	Учешће суфицита/дефицита ЈЛС у приходима ЈЛС које су оствариле суфицит/дефицит	Учешће суфицита/ дефицита ЈЛС у приходима свих ЈЛС
Јединице локалне самоуправе са оствареним суфицитом	543.896.275	38.075.654	7,00	3,78
Јединице локалне самоуправе са оствареним дефицитом	462.091.687	-28.578.098	6,18	2,84
УКУПНО јединице локалне самоуправе	1.005.987.962	9.497.556	0,94	0,94

Извор: Приказ и калкулација Фискалног савјета, на основу података из периодичних извјештаја о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) за 2022. годину за ЈЛС.

Као што је приказано у претходној табели, дефицит ЈЛС у 2022. години чинио је 2,84% остварених прихода свих ЈЛС. Треба имати у виду да је овај проценат значајно виши када се посматра учешће дефицита ЈЛС у односу на приходе ЈЛС које су оствариле дефицит и оно износи 6,18% у 2022. години. Показатељ учешћа дефицита у оствареним приходима, када се посматрају појединачно ЈЛС, у појединим ЈЛС је значајно виши од неведених просјечних стопа. Тако је у појединим ЈЛС учешће дефицита у приходима те ЈЛС чак око 28% њених укупних буџетских прихода. Уколико се посматрају само порески приходи ЈЛС, учешће дефицита досеже и до 80%. ЈЛС са високим учешћем дефицита у укупним приходима ЈЛС, а посебно ЈЛС са високим учешћем дефицита у пореским приходима, имају проблем са редовним сервисирањем обавеза, што води гомилању неизмиренних обавеза које ће дугорочно за посљедицу имати повећање задужености.

Претходно наведено указује на значај анализе оставареног суфицита/дефицита појединачно по јединици локалне самоуправе. С тим у вези, иако је у 2022. години остварен суфицит када се посматрају збирно све ЈЛС, право стање јавних финансија ЈЛС може се видјети тек на основу анализе буџетских резултата појединачно по ЈЛС. У наредној табели приказан је буџетски резултат појединачне ЈЛС у периоду од 2015. до 2022. године, помоћу релативног показатеља који приказује остварени суфицит/дефицит ЈЛС као проценат остварених прихода појединачне ЈЛС.

Табела 6: Суфицит/дефицит ЈЛС у периоду 2015-2022. године, као % остварених прихода појединачне ЈЛС

Јединица локалне самоуправе	Буџетски резултат као % остварених прихода							
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Берковићи	6,28	-22,64	12,3	1,62	-0,08	-12,43	-0,70	8,27
Билећа	-6,06	-34,39	-36,71	-20,73	-24,59	-11,29	-7,54	-7,93
Братунац	-6,39	-17,66	-12,61	0,41	3,27	7,36	-27,03	3,09
Брод	22,6	-7,83	11,18	3,55	-4,82	-3,47	7,41	-1,33
Вишеград	-4,09	-5,39	-12,48	-0,79	-8,38	-7,92	33,46	-8,51
Власеница	9,67	9,49	7,78	5,49	8,23	-20,70	17,51	16,03
Вукосавље	12,32	1,71	-6,73	-13,24	1,31	6,43	-11,13	3,02
Гацко	-0,01	-2,66	-6,56	-0,78	-6,14	-41,91	6,53	2,92
Град Бања Лука	16,24	9,51	15,18	6,42	4,71	-4,58	14,43	-0,98
Град Бијељина	15,01	2,6	10,81	3,94	-3,81	-10,42	13,89	2,55
Град Градишка	5,62	-3,47	11,32	9,27	1,32	-17,23	0,28	5,88
Град Дервента	5,76	-18,27	7,47	-1,27	11,29	14,16	7,58	-1,05
Град Добој	5,74	-0,96	13,48	-3,87	-13,41	-70,14	0,15	-13,20
Град Зворник	5,07	-3,82	5,34	-8,72	4,26	2,78	-8,40	1,13
Град Источно Сарајево	-1,3	-13,37	2,3	-2,38	-28,83	-21,71	9,77	-0,71
Град Лакташи	7,14	7,97	11,14	4,24	11,12	10,80	19,21	15,14
Град Приједор	11,59	-10,34	6,17	-5,5	-3,23	-7,79	-0,35	10,07
Град Требиње	3	-4,1	-12,47	-9,19	-19,84	-1,95	7,53	-7,09
Доњи Жабар	0,67	-2,86	4,61	21,76	3,99	-1,23	0,21	1,39
Источна Илица	12,89	2,29	9,22	-25,18	-10,62	-14,17	-40,19	18,95

Јединица локалне самоуправе	Буџетски резултат као % остварених прихода							
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Источни Дрвар	50,33	-12,69	40,05	-42,78	15,20	-80,30	-7,93	7,27
Источни Мостар	11,36	14,97	19,11	14,52	8,27	6,29	16,02	5,85
Источни Стари Град	11,41	45,63	-29,33	-6,8	1,19	-38,34	28,64	-16,96
Источно Ново Сарајево	2,24	-9,04	-3,06	15,61	-20,33	-14,53	16,18	1,98
Језеро	3,83	-0,01	-5,98	0	3,08	23,39	10,63	6,83
Калиновик	2,59	0,18	12,35	-5,09	5,15	3,03	14,70	-20,21
Кнежево	2,3	10,76	7,83	13,94	11,91	5,58	-0,23	4,41
Козарска Дубица	-5,58	-13,27	-3,4	-2,89	5,95	1,16	26,59	-1,54
Костајница	7,73	5,78	-31,66	-5,62	3,59	25,25	31,81	43,70
Котор Варош	-7,63	1,2	3,94	-2,35	-16,64	-34,82	12,15	5,64
Крупа на Уни	-156,91	-16,54	-4,65	8,95	8,75	6,75	20,47	16,45
Купрес	-41,7	-1,75	-3,14	9,28	9,17	28,65	22,69	34,89
Лопаре	-3,96	-8,53	4,05	-11,02	-3,64	-9,14	-2,84	2,47
Љубиње	7,9	13,8	13,5	-21,78	10,73	8,30	5,88	7,56
Милићи	9,45	7,99	12,7	7,82	2,09	-26,58	11,15	7,32
Модрича	9,83	-0,34	2,81	3,14	1,40	-23,99	6,34	-28,52
Мркоњић Град	13,06	-10,01	1,38	3,55	8,52	-2,13	7,47	2,66
Невесиње	2,68	-6,22	-3,31	-6,09	4,48	0,53	5,63	8,96
Нови Град	-2,64	-9,07	-0,2	-2,21	3,12	-10,51	7,21	4,42
Ново Горажде	17,93	20,37	37,48	27,86	14,99	17,26	38,63	11,70
Осмаћи	-0,65	11,12	15,53	5,81	13,47	2,19	12,89	18,20
Оштра Лука	22,91	15,43	10,95	23,98	-17,35	20,62	17,90	-10,41
Пале	0,97	1,56	2,12	-13,88	-12,74	-21,95	17,65	2,43
Петлићеве	12,42	14,22	18,04	-5,34	10,97	3,02	11,41	-21,29
Петровац	-16,14	18,75	27,55	5,25	-19,97	-4,11	21,42	0,33
Петрово	8,07	-3,61	6,77	9,34	7,11	-34,83	13,10	5,57
Град Прњавор	13,33	3,46	8,44	-2,2	6,29	-1,80	23,30	-1,70
Рибник	13,1	2,09	5,69	5,06	1,54	-38,89	16,32	-10,08
Рогатица	0,76	-17,71	2,21	0,26	-14,27	-26,98	-0,38	0,22
Рудо	7,76	6,76	-14,59	10,73	10,58	-6,77	10,61	-5,12
Соколац	-12,51	-10,84	-11,96	-9,34	-20,98	-58,01	-8,63	-11,47
Србац	6,9	13,47	10,81	10,91	15,48	9,43	-2,63	-3,78
Сребреница	32,42	38,87	-29,76	-45,57	-14,61	-19,17	4,25	1,51
Станари	-1,67	11,39	-3,78	2,71	-26,21	-13,13	13,12	10,51
Теслић	-10,15	-21,72	-8,7	0,82	8,31	-0,09	-17,23	-18,79
Трново	10,9	6,88	9,97	1,86	23,16	129,17	9,32	15,13
Угљевик	4,92	-8,69	3,81	25,16	9,77	-49,75	4,79	-4,40
Фоча	7,53	-32,86	1,1	8,15	-15,17	-27,10	6,36	10,71
Хан Пијесак	15,03	-12,14	11,65	6,68	7,94	7,65	9,03	3,97
Чајниче	6,65	-7,4	4,26	-9,83	-4,22	-4,58	0,95	8,21
Челинац	5,61	2,62	-0,43	-5,66	-1,41	1,02	5,60	0,01
Шамац	-13,25	-5,53	0,47	-0,87	4,09	-32,81	10,89	9,32
Шековићи	-13,62	2,99	0,57	-16,95	4,86	-31,13	11,85	-13,05
Шипово	9,62	5,46	9,15	-31,37	-6,58	-28,34	1,00	6,36
УКУПНО	7,64	-0,81	5,22	0,3	-1,42	-11,91	7,62	0,94

Извор: Калкулација и приказ Фискалног савјета на основу документа Периодични извјештај о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) ЈЛС, по годинама.

На основу података у претходној табели о оствареном суфициту/дефициту сваке ЈЛС појединачно, може се констатовати да око 3% ЈЛС суочава са дефицитом као дугогодишњим проблемом. С друге стране, нешто изнад 6% ЈЛС у свим годинама посматраног периода остварило је суфицит. Суфицит као буџетски резултат у свим годинама посматраног периода остварили су Град Лакташи и општине Источни Мостар, Ново Горажде и Трново. Разлог дугогодишњег остварења суфицита наведених ЈЛС може бити фискална дисциплина, редовно измирење обавеза, те усклађеност буџетске потрошње са приходима тих ЈЛС. Остварени суфицит у појединим ЈЛС може се дијелом објаснити њиховим нижим издацима за нефинансијску имовину.

Кретање остварених буџетских резултата појединих ЈЛС у посматраном периоду показује побољшање фискалне дисциплине и одговорности тих ЈЛС, што је великим

дијелом посљедица провођења Закона о фискалној одговорности у Републици Српској, те Правилника о фискалним изјавама. Наиме, законска обавеза подношења изјава о фискалној одговорности, а која је утврђена наведеним прописима, представља значајан напредак у стварању услова за подизање фискалне одговорности на виши ниво. Подношењем наведених изјава одговорно лице ЈЛС обавезује се 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, а на основу анализе кретања буџетских резултата, може се закључити да је у посматраном периоду обавеза подношења фискалних изјава одговорних лица ЈЛС допринијела побољшању буџетских резултата појединих ЈЛС у односу на период прије усвајања овог Закона.

Такође, усвајање измјена и допуна Закона о фискалној одговорности у Републици Српској 2018. године међу којима је дефинисана обавеза израде Плана за измирење неизмиренних обавеза пренесених из претходног периода, када такве обавезе постоје, са мишљењем Фискалног савјета, допринијело је побољшању буџетског резултата појединих ЈЛС. ЈЛС које су имале неизмирене обавезе пренесене из претходног периода а које су израдиле План за измирење истих и доставиле Фискалном савјету ради давања мишљења у 2022. години, побољшале су своју фискалну позицију. Наведене ЈЛС побољшање фискалне стабилности и одговорности оствариле провођењем препорука које је Фискални савјет дао кроз мишљење на приједлог мјера наведених у Плану, а које су се односиле, прије свега, на препоруке у виду уштеда на расходној страни буџета. Све претходно наведено се позитивно одразило и на кретање буџетског резултата тих ЈЛС.

Међутим, и поред побољшања фискалне позиције појединих ЈЛС захваљујући унапређењу фискалне одговорности, поједине ЈЛС се и даље суочавају са дефицитом који је висок у односу на њихов фискални капацитет. Дефицит ЈЛС најчешће је одраз неусклађености текућих расхода са оствареним приходима, односно немогућности ЈЛС да покрију своје текуће расходе оствареним текућим приходима. Као један од разлога за остварење буџетског дефицита појединих ЈЛС је постојање веће инвестиционе потрошње, односно усљед већих издатака за нефинансијску имовину.

Остварени дефицит може бити у одређеној мјери оправдан уколико омогућава уредно извршење надлежности јединица локалне самоуправе, као и остварење циљева економске политике Републике и циљева дефинисаних Стратегијом развоја локалне самоуправе у Републици Српској. Од изузетне важности је да ниво дефицита у складу са фискалним капацитетом ЈЛС, односно да дефицит не пређе ниво који може угрозити фискалну стабилност.

Као што је претходно наведено, 3% ЈЛС суочава се са дефицитом у свим годинама посматраног периода. Дефицит који се кумулира у дужем периоду појединих ЈЛС, представља ризик по фискалну стабилност тих ЈЛС. Општине Соколац и Билећа оствариле су дефицит у свим годинама посматраног периода. Општине Гацко и Вишеград су само у 2021. години оствариле суфицит, док је општина Нови Град само у последњој години посматраног периода остварила суфицит као буџетски резултат, а што је прије свега посљедица фискалне консолидације. Уколико се дефицит кумулира у дужем временском периоду, он неминовно доводи до нередовног измирења текућих обавеза, али и до раста задужености ЈЛС. Уколико дуг пређе ниво који није одржив у погледу фискалног капацитета ЈЛС, његово касније финансирање биће отежано, јер најчешћи начин финансирања јавног дуга је ново задуживање. У коначници, то води даљем повећању дефицита. Како би се зауставило овакво негативно кретање, ЈЛС које се суочавају са хроничним дефицитом, требају дефинисати мјере за свеобухватну фискалну консолидацију.

Буџетски резултат у 2022. години, као и кретање буџетског резултата у периоду 2015 - 2022. године посматран је и у дијелу анализе у коме је дат компаративни преглед индикатора јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске. У том дијелу анализе детаљније је посматран буџетски резултат са становишта одржавања фискалне стабилности, те са становишта фискалне дисциплине и одговорности.

Као што је претходна анализа утицаја кретања основних категорија буџета показала, а што је приказано на графикону 3, ниво суфицита/дефицита ЈЛС у значајној мјери је одређен кретањем прихода и расхода ЈЛС. У складу с тим, анализирана је структура прихода и расхода ЈЛС. Да би се могла оцијенити способност финансирања дефицита ЈЛС, неопходно је, поред висине остварених прихода и расхода ЈЛС, анализирати и њихову структуру. Структура прихода приказује основне изворе финансирања ЈЛС, а структура расхода по економској класификацији указује на намјену и ефикасност трошења средстава. С тим у вези, у наредној табели приказана је структура прихода/расхода ЈЛС, те учешће појединих категорија прихода/расхода у укупним приходима/расходима опште владе, односно буџетског система у цјелини.

Табела 7: Структура прихода и расхода ЈЛС у односу на сектор општа влада за 2022.г.

ОПИС	Јединице локалне самоуправе		Сектор општа влада*		Учешће ЈЛС у сектору општа влада, у %
	у мил. КМ	Учешће у приходима / расходима, у %	у мил. КМ	Учешће у приходима / расходима, у %	
ПРИХОДИ	1.006	100	5.622,10	100	17,89
I ПОРЕСКИ ПРИХОДИ	577,9	57,45	4.960,70	88,24	11,65
Приходи од пореза на доходак и добит	-	-	361,8	6,44	
Доприноси за социјално осигурање	-	-	2.012,50	35,80	
Порези за лична примања и приходе од самосталне дјелатности	60,2	5,98	227,5	4,05	26,46
Порези на имовину	26,7	2,65	45,4	0,81	58,81
Порез на промет производа и услуга	0,2	0,02	0,6	0,01	33,33
Индириктни порези прикупљени од УИО	476,7	47,39	2.298,70	40,89	20,74
Остали порески приходи	14,2	1,41	14,2	0,25	100,00
II НЕПОРЕСКИ ПРИХОДИ	270,3	26,87	593,1	10,55	45,57
Приходи од финансијске и нефинансијске имовине и позитивних курсних разлика	39,6	3,93	88,9	1,58	44,54
Накнаде и таксе и приходи од пружања јавних услуга	220,8	21,94	456,1	8,11	48,41
Новчане казне	1,5	0,15	35,3	0,63	4,25
Приходи од фин. и нефин. имовине и тран. размјене између или унутар јединица власти	0,4	0,04	-		
Остали непорески приходи	8,1	0,81	12,8	0,23	63,28
III Грантови	32,6	3,24	66,9	1,19	48,73
IV Трансфери између или унутар јединица власти	125,1	12,44	-		
РАСХОДИ	773,9	100	5.462,90	100,00	14,17
I ТЕКУЋИ РАСХОДИ	768,2	99,26	5.462,50	99,99	14,06
1. Расходи за лична примања	309,4	39,98	1.375,20	25,17	22,50
2. Расходи по основу кориштења робе и услуга	173,6	22,43	387,4	7,09	44,81
3. Расходи финансирања и други финансијски трошкови	16,1	2,08	152,4	2,79	10,56
4. Субвенције	31,94	4,13	240,2	4,40	13,30
5. Грантови	108,5	14,02	511,7	9,37	21,20
6. Дознаке на име социјалне заштите које се исплаћују из буџета Републике, општина и градова	120,9	15,63	505,1	9,25	23,94
7. Дознаке на име социјалне заштите које исплаћују институције обавезног соц.осиг.		-	2.277,60	41,69	
8. Расходи финансирања, други финансијски трошкови и расходи трансакција размјене између или унутар јединица власти	1,7	0,22	-		
9. Расходи по судским рјешењима	6	0,78	12,9	0,24	46,51
II Трансфери између и унутар јединица власти	5,7	0,74	0,4	0,01	

Извор: Калкулација Фискалног савјета на основу података из Периодични извјештај о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) ЈЛС и Документа оквирног буџета Републике Српске за период 2024-2026. година.

Поједине врсте јавних прихода припадају само једном од подсектора опште владе, односно представљају његов изворни приход (нпр. порез на имовину је изворни приход подсектора ЈЛС), док се други приходи дијеле између подсектора (индиректни порези прикупљени од УИО, порез на доходак, накнаде за промјену намјене пољопривредног земљишта, концесионе накнаде, посебне водне накнаде, накнаде за заштиту вода и сл.).

Приходи ЈЛС су релативно нижи у односу на остале подсекторе опште владе и чине у просјеку око 18% прихода сектора опште владе у 2022. години. Учешће пореских прихода ЈЛС у укупним приходима ЈЛС у 2022. години износило је 57%, док је учешће пореских прихода ЈЛС у пореским приходима сектора општа влада око 12%, што указује да ЈЛС имају већи ризик финансирања. Поред тога, ЈЛС су високо зависне од прихода који су предмет расподеле с обзиром на њихово високо учешће у приходима ЈЛС које износи око 50%, док је овај проценат појединачно посматрано у појединим општинама знатно виши. Непорески приходи ЈЛС чине око 27% прихода ЈЛС и око 46% укупних непореских прихода сектора општа влада, што финансирање локалних заједница чини несигурним с обзиром да су приходи по овом основу мање извјесни.

На ЈЛС односи око 14% укупних јавних расхода у 2022. години. Анализа структуре расхода ЈЛС показује да расходи за лична примања имају највеће учешће у расходима ЈЛС (око 40% у 2022. години), те чине готово четвртину расхода за лична примања сектора општа влада. Подсектор ЈЛС, када се посматрају расходи, највеће учешће у односу на остале подсекторе опште владе, има у расходима по основу кориштења роба и услуга. Расходи по основу кориштења роба и услуга ЈЛС учествују са око 22% у расходима ЈЛС, а у расходима опште владе са око 45%.

Анализе показују да се подсектори опште владе међусобно разликују како по структури прихода и расхода, тако и по њиховом нивоу. Да би се сагледали трендови кретања јавних финансија ЈЛС Републике Српске, поред претходне анализе кретања суфицита/дефицита ЈЛС, потребно је посматрати подсектор ЈЛС са становишта структуре и кретања прихода и расхода ЈЛС у периоду 2015 - 2022. године.

Табела 8: Структура и кретање прихода ЈЛС, извршење буџета (фонд 01-05), у периоду 2015 - 2022. година

ОПИС	2015. година		2016. година		2017. година		2018. година		2019. година		2020. година		2021. година		2022. година	
	% раста	Учешће у укупним приходима	% раст а	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима
I Порески приходи	8,53	63,58%	1,77	62,70%	-1,72	59,90%	7,64	58,81%	6,88	61,32%	-4,36	57,89%	19,15	59,36%	17,80	57,45%
Порези за лична примања и приходе од самосталне дјелатности	4,91	9,36%	-1,59	8,92%	7,64	9,34%	-2,30	8,32%	-20,57	6,45%	0,78	6,41%	-3,01	5,35%	35,97	5,98%
Порез на имовину	1,49	3,92%	-0,27	3,79%	8,92	4,01%	10,30	4,03%	1,05	3,98%	-13,42	3,40%	10,75	3,24%	-0,44	2,65%
Порез на промет производа и услуга	202,82	0,61%	-69,25	0,18%	-71,61	0,05%	286,04	0,18%	118,78	0,38%	-91,69	0,03%	-60,95	0,01%	131,4	0,02%
Индицирени порези прикупљени од УИО	8,91	49,64%	3,43	49,74%	-3,89	46,47%	9,09	46,24%	10,99	50,07%	-4,12	47,39%	22,02	49,77%	15,90	47,39%
Остали порески приходи	119,32	0,05%	11,86	0,06%	-52,47	0,03%	38,04	0,03%	1224,2	0,45%	47,88	0,65%	75,48	0,99%	73,51	1,41%
II НЕПОРЕСКИ ПРИХОДИ	8,83	27,67%	6,70	28,61%	11,27	30,94%	0,06	28,23%	2,66	28,28%	-7,79	25,74%	24,61	27,60%	18,51	26,87%
Приходи од финансијске и нефинансијске имовине и позитивних курсних разлика	17,15	3,10%	5,28	3,16%	22,64	3,77%	4,81	3,60%	0,41	3,53%	4,65	3,64%	31,85	4,13%	15,86	3,93%
Накнаде и таксе и приходи од пружања јавних услуга	9,09	23,17%	7,35	24,10%	11,60	26,14%	-0,30	23,78%	2,42	23,76%	-9,54	21,22%	23,19	22,49%	18,77	21,95%
Новчане казне	-6,67	0,06%	-6,76	0,05%	30,96	0,07%	-3,41	0,06%	-2,64	0,06%	-9,39	0,05%	172,90	0,12%	47,80	0,15%

ОПИС	2015. година		2016. година		2017. година		2018. година		2019. година		2020. година		2021. година		2022. година	
	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима	% раста	Учешће у укупним приходима
Приходи од фин. и нефин. имовине и тран. размјене између или унутар јединица власти		0,00%		0,00%		0,00%		0,03%	-80,59	0,01%	186,07	0,02%	84,58	0,03%	66,17	0,04%
Остали непорески приходи	-9,08	1,34%	-0,59	1,29%	-23,54	0,96%	-12,54	0,77%	24,62	0,93%	-11,66	0,81%	18,61	0,83%	18,78	0,81%
III Грантови	0,13	2,23%	7,96	2,33%	-19,79	1,82%	31,90	2,19%	-42,44	1,23%	125,37	2,73%	65,16	3,88%	1,60	3,24%
IV Трансфери између или унутар јединица власти	22,75	6,52%	0,74	6,37%	18,76	7,35%	60,72	10,77%	-12,68	9,18%	50,58	13,64%	-22,07	9,15%	65,52	12,44%
УКУПНИ ПРИХОДИ (I+II+III+IV)	9,23	100,00%	3,21	100,00%	2,88	100,00%	9,63	100,00%	2,50	100,00%	1,30	100,00%	16,19	100,00%	21,73	100,00%

Извор: Приказ Фискалног савјета на основу документа Периодични извјештај о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) ЈЛС, по годинама.

У претходној табели приказана је структура прихода ЈЛС, као и годишње стопе раста у периоду 2015-2022. година.

Кретање номиналне стопе раста прихода у високој је корелацији са кретањем номиналне стопе раста БДП Републике Српске. Ова корелација у кретању јавних прихода ЈЛС и БДП Републике Српске је већа када се посматрају порески приходи. Сходно наведеном, годишње стопе раста прихода ЈЛС, како укупних прихода, тако и када се посматрају појединачне категорије прихода, одражавају основне тенденције у кретању привредних активности у земљи.

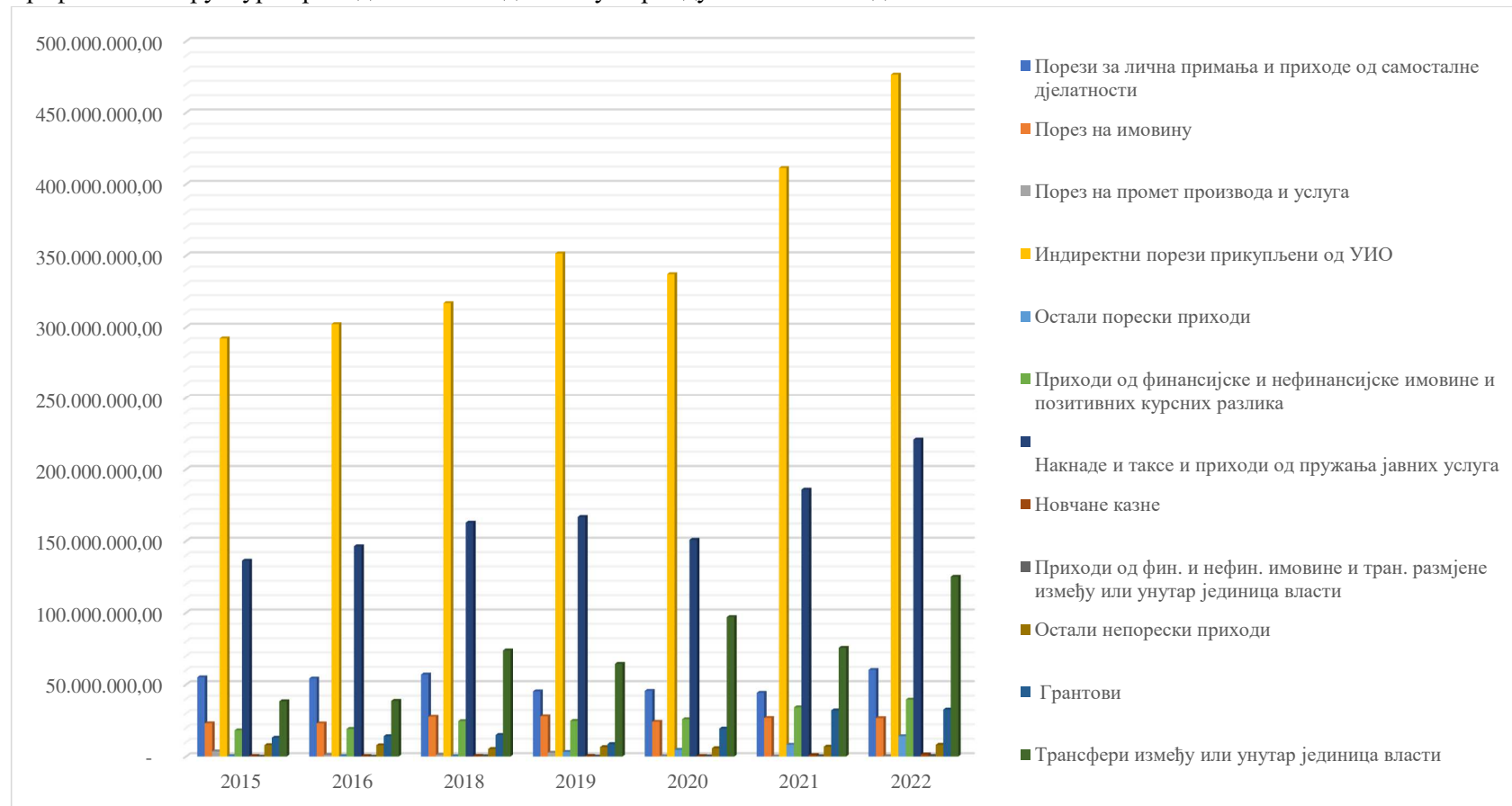
Посматрани период од 2015. до 2022. године обухвата поједине глобалне непредвиђене околности (пандемија вируса корона, глобална инфлација, енергетска криза) које су задесиле како европску привреду, тако и привреду и јавне финансије Републике Српске у цјелини, те су као такве имале утицај на фискална кретања ЈЛС. Тако је 2020. година, година корона кризе, имала негативне посљедице на јавне финансије ЈЛС. Криза изазвана пандемијом вируса корона одразила се на пад појединачних категорија прихода ЈЛС, посебно пореских прихода због њихове високе корелације са привредном активношћу, иако је збирно посматрано дошло до раста прихода од 1,3%. Наведна стопа раста прихода 2020. године знатно је нижа од просјечне стопе раста прихода.

У 2021. години услиједио је период опоравка привредне активности, што је довело до значајнијег раста остварених прихода ЈЛС у тој години у односу на 2020. годину. Приходи ЈЛС у 2021. години у односу на 2020. годину већи су за 16%, што је значајно више од просјечне стопе раста прихода у посматраном периоду. Наведени раст прихода посљедица је ниже основице из 2020. године, те опоравка привредне активности и провођења фискалне консолидације у Републици Српској, која је према усвојеном Програму фискалне консолидације започета 2021. године.

Након опоравка у 2021. години, у 2022. години свјетску привреду, па тако и привреду Републике Српске, задесиле су нове неизвијесности и растући ризици изазвани геополитичким и економским сукобима у свијету, који су узроковали енергетску кризу и глобалну инфлацију. Претходно наведено се рефлектовало и на стање јавних финансија ЈЛС. У 2022. години, остварена је највиша годишња номинална стопа раста прихода ЈЛС у посматраном периоду (21,7%), када је и стопа раста БДП-а Републике Српске забиљежила највећи номинални раст (13,9%). Иако је раст цијена великим дијелом утицао на раст наплаћених прихода у 2022. години, битно је нагласити да повећање реализације буџетских прихода није било посљедица повећања пореског оптерећења, што је позитивно у погледу провођења успјешне фискалне консолидације, али и пружања подршке опоравку привредне активности.

На графикону 4 приказана је структура прихода ЈЛС по основним категоријама у периоду 2015-2022. година.

Графикон 4: Структура прихода ЈЛС по годинама у периоду 2015-2022. година



Извор: Графички приказ анализе Фискалног савјета Републике Српске.

Структура прихода ЈЛС у посматраном периоду од 2015 - 2022. година показује да порески приходи у укупним приходима ЈЛС имају веће учешће у односу на непореске приходе. Порески приходи чине око 57% укупних прихода ЈЛС. У периоду 2015 - 2022. година може се уочити да порески приходи, иако и даље задржавају доминантно учешће у приходима, смањују стопу учешћа са 63,5% у 2015. години на 57,4% у 2022. години. Највећи утицај на пад учешћа пореских прихода у посматраном периоду имају приходи од индиректних пореза као најзначајнији порески приходи ЈЛС. Пад учешћа пореских прихода неповољан је за финансирање ЈЛС. У периоду 2015-2022. година учешће пореских прихода у укупним приходима ЈЛС варира и у просјеку се креће око 60%. У 2022. години учешће пореских прихода у укупним приходима ЈЛС смањено је у односу на претходну годину као последица смањења наплате најзначајније компоненте пореских прихода, односно индиректних пореза.

Приходи од индиректних пореза чине чак око 48% укупних прихода ЈЛС у посматраном периоду. Приходи од индиректних пореза апсолутно су повећани за 184,6 милиона КМ у 2022. у односу на 2015. годину, али је њихово учешће смањено са 49,6% у 2015. години на 47,3% у 2022. години. Приходи од индиректних пореза се расподјељују у складу са одредбама Закона о буџетском систему, као и у складу са Одлуком о учешћу градова и општина у расподјели прихода од индиректних пореза и начину распоређивања тих прихода Владе Републике Српске. Према наведеном Закону, износ прихода од индиректних пореза уплаћених у буџет Републике Српске са јединствених рачуна УИО, након издвајања дијела средстава за сервисирање спољног дуга Републике Српске, расподјељује се буџету Републике, буџетима ЈЛС и ЈП “Путеви Републике Српске“, при чему буџетима ЈЛС припада 24%. Из наведеног, произилази да отплата спољних дугова Републике Српске утиче на ниво средстава који ће се расподјелити ЈЛС. У посматраном периоду, највећи износ за сервисирање спољних дугова Републике Српске издвојен је у 2017. години (254,57 милиона КМ), што је за последицу имало да ЈЛС у тој години остваре нижи ниво прихода од индиректних пореза (290,4 милиона КМ).

Када посматрамо висину прихода од индиректних пореза која припада појединачно свакој ЈЛС, на исту најзначајније утиче број становника по ЈЛС (75%). Број становника је најзначајнији критеријум одређивања појединачних коефицијента учешћа ЈЛС у расподјели наведених прихода према поменутој Одлуци. С обзиром да је у већини ЈЛС присутан негативан демографски тренд, то представља значајну пријетњу у виду смањења прихода од индиректних пореза у тим ЈЛС, упркос номиналном расту укупних прихода од индиректних пореза. Последица оваквог негативног кретања прихода од индиректних пореза је негативан утицај на фискалну стабилност ЈЛС. Ризик одржавања фискалне стабилности ЈЛС у случају неповољног кретања прихода од индиректних пореза, посебно је изражен за ЈЛС код којих је учешће ових пореза изузетно високо (у појединим ЈЛС износи и преко 80% пореских прихода ЈЛС). Сходно томе, приликом креирања буџета ЈЛС неопходно је имати у виду потенцијалну несигурност остварења прихода од индиректних пореза који, као што је претходно наведено, у највећем дијелу одређују фискалну позицију ЈЛС.

Непорески приходи ЈЛС у посматраном периоду у просјеку остварују учешће око 28% прихода ЈЛС. Ови приходи обухватају камата на депозите, земљишне ренте, приходе од такси и пружања јавних услуга, локалне комуналне таксе, боравишне таксе, накнаде за кориштење шума, општинске новчане казне, приходи од закупа, ренте и сл. Приходи од накнада и такси и приходи од пружања јавних услуга имају највеће учешће међу непореским приходима и чине око 22% укупних буџетских прихода ЈЛС. За разлику од пореских прихода, ЈЛС имају утицаја на прописе који уређују висину непореских прихода. Тако, на примјер, висину комуналне таксе, као један од властитих

непореских прихода ЈЛС, према Закону о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 4/12), утврђује скупштина јединице локалне самоуправе. Међутим, и поред могућности да ЈЛС директно утичу на прописе који уређују њихове непореске приходе, непорески приходи као извор средстава за финансирање ЈЛС су доста неизвијесни. Неизвијесност у остварењу непореских прихода ЈЛС отежава њихово планирање и оставља ризик да ће расходи и издаци ЈЛС надмашити реалне могућности за потрошњу у односу на остварене приходе и примитке за нефинансијску имовину.

Поред анализе структуре прихода ЈЛС, као основних извора финансирања ЈЛС, у наставку је анализирана и структура расхода ЈЛС у периоду 2015-2022. година. Приказ структуре и кретања расхода ЈЛС дат је у сљедећој табели.

Табела 9: Структура и кретање расхода ЈЛС, извршење буџета (фонд 01-05), у периоду 2015 - 2022. година

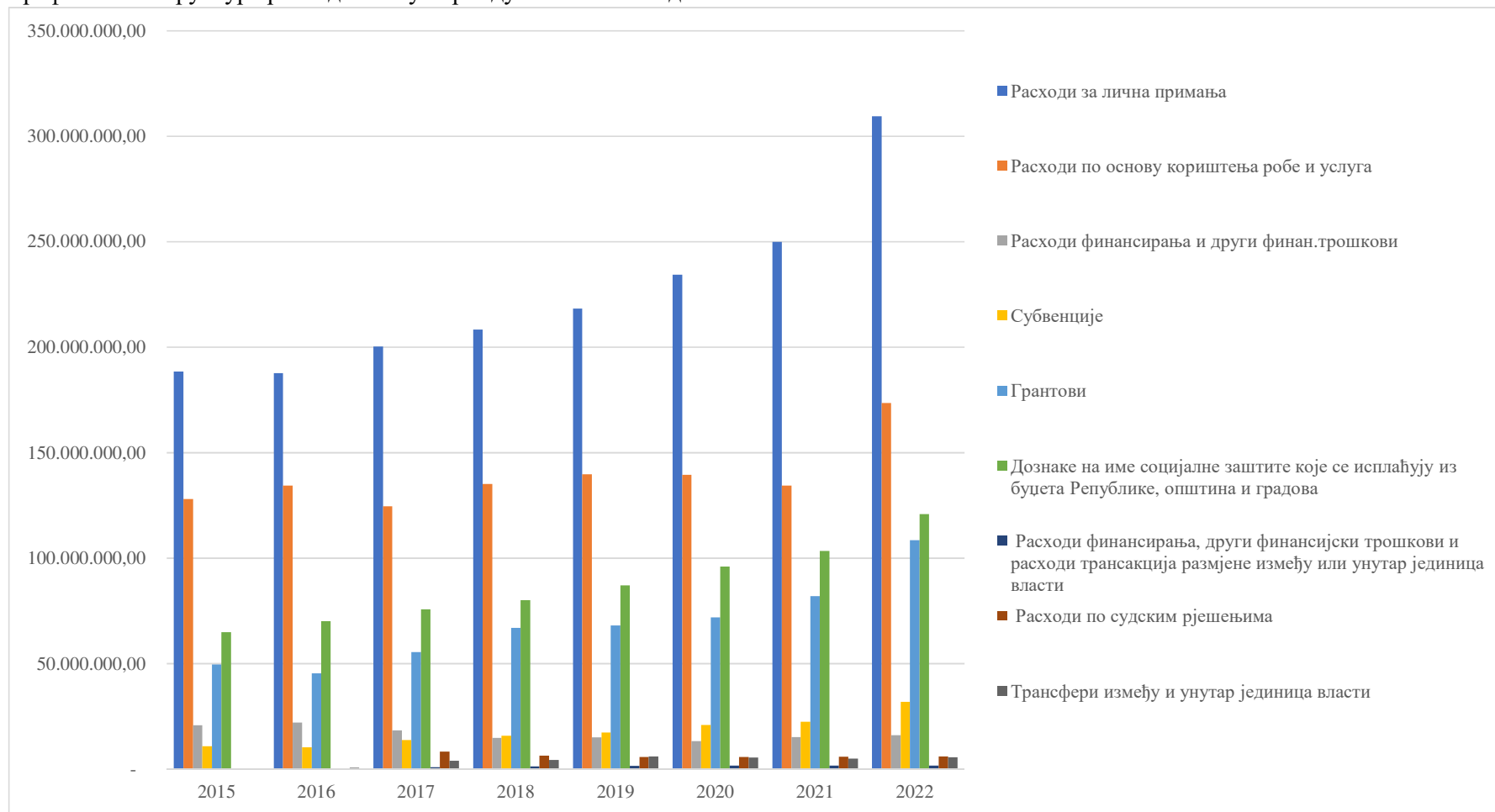
	2015. година		2016. година		2017. година		2018. година		2019. година		2020. година		2021. година		2022. година	
	% раста	Учешће у укупним расходима	% раста	Учешће у укупним расходима	% раста	Учешће у укупним расходима	% раста	Учешће у укупним расходима	% раста	Учешће у укупним расходима	% раста	Учешће у укупним расходима	% раста	Учешће у укупним расходима	% раста	Учешће у укупним расходима
I ТЕКУЋИ РАСХОДИ	-1,50	99,96%	1,02	99,87%	5,84	99,21%	6,32	99,20%	4,60	98,94%	5,54	99,06%	5,33	99,19%	24,93	99,26%
1. Расходи за лична примања	0,48	40,72%	1,00	39,89%	6,69	39,94%	4,01	39,06%	4,82	39,04%	7,40	39,78%	6,60	40,31%	23,81	39,98%
2. Расходи по основу кориштења робе и услуга	-4,69	27,66%	1,05	28,56%	-7,31	24,84%	8,51	25,35%	3,42	25,00%	-0,20	23,67%	-3,71	21,67%	29,24	22,43%
3. Расходи финансирања и други финан.трошкови	-5,75	4,49%	1,06	4,69%	-16,78	3,66%	-19,08	2,79%	1,74	2,71%	-11,59	2,27%	14,32	2,47%	5,44	2,08%
4. Субвенције	4,68	2,33%	0,96	2,19%	33,58	2,75%	15,07	2,97%	9,72	3,11%	20,99	3,57%	6,55	3,61%	42,56	4,13%
5. Грантови	9,47	10,73%	0,91	9,65%	22,30	11,07%	20,62	12,56%	1,65	12,17%	5,72	12,21%	14,01	13,23%	32,25	14,02%
6. Дознаке на име социјалне заштите које се исплаћују из буџета Републике, општина и градова	-7,34	14,03%	1,08	14,90%	7,98	15,10%	5,78	15,02%	8,79	15,58%	10,22	16,30%	7,67	16,68%	16,96	15,63%
7. Расходи финансирања, други финансијски трошкови и расходи трансакција размјене између или унутар јединица власти	-	0,00%	-	0,00%	-	0,20%	33,55	0,25%	20,65	0,29%	8,87	0,29%	-6,22	0,26%	2,72	0,22%
8. Расходи по судским рјешењима	-	0,00%	-	0,00%	-	1,65%	-23,18	1,19%	-8,52	1,04%	-1,44	0,97%	3,13	0,95%	1,86	0,78%
II Трансфери између и унутар јединица власти	-72,81	0,04%	3,68	0,13%	562,88	0,79%	8,37	0,80%	39,00	1,06%	-7,33	0,94%	-8,47	0,81%	10,12	0,72%
УКУПНИ РАСХОДИ	-1,59	100,00%	1,02	100,00%	6,55	100,00%	6,34	100,00%	4,88	100,00%	5,40	100,00%	5,20	100,00%	24,84	100,00%

Извор: Приказ Фискалног савјета на основу документа Периодични извјештај о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) ЈЛС, по годинама.

На бази анализе података приказаним у табелама број 8 и 9 који се односе на кретање прихода и расхода ЈЛС, односно на годишње стопе раста истих, може се закључити да је присутан тренд раста прихода и расхода ЈЛС у посматраном периоду. Међутим, годишње стопе раста прихода и расхода ЈЛС нису биле уједначене. Просјечна годишња номинална стопа раста прихода ЈЛС у периоду 2015-2021. година износи 4,4%, док је просјечна годишња стопа раста расхода ЈЛС 3,97%. Када се у период посматрања уврсти и 2022. година, просјечне стопе раста за период су значајно више, те износе 8,2% за приходе и 7,6% за расходе. У 2022. години дошло је до значајнијег раста расхода услед високе инфлације, када су расходи за готово 25% повећани у односу на претходну годину. Смањење расхода у 2017. години, те раст расхода по нижој стопи од раста прихода у 2018. години, одраз је побољшања фискалне дисциплине ЈЛС увођењем обавезе подношења изјава о фискалној одговорности, која је утврђена Законом о фискалној одговорности. У посљедњој години посматраног периода, односно у 2022. години, стопе раста и прихода и расхода биле су значајно веће у односу на остале анализиране године. Наведено је посљедица високе инфлације, која је преко виших цијена роба и услуга утицала на раст расхода, с једне стране, а с друге стране, више цијене су се одразиле у виду већих износа наплаћених прихода.

У претходној табели приказана је структура расхода ЈЛС по основним категоријама. Поједине категорије расхода ЈЛС остварују готово уједначено учешће током свих посматраних година, односно економска структура расхода ЈЛС се није значајно мијењала. Графикон 5 приказује структуру расхода у периоду 2015-2022. години која показује намјену трошења средстава ЈЛС.

Графикон 5: Структура расхода ЈЛС у периоду 2015-2022. година



Извор: Графички приказ анализе Фискалног савјета.

У структури расхода, највеће учешће имају расходи за лична примања са учешћем од око 40% расхода и расходи по основу кориштења робе и услуга са око 22% расхода ЈЛС. У циљу рационализације потрошње која се односи на расходе за лична примања, те контроле неоснованог раста ове врсте расхода, ЈЛС би требале да воде рачуна о томе да ли је број запослених у ЈЛС у складу са Законом о локалној самоуправи.

Претходна анализа структуре расхода ЈЛС показује да буџети ЈЛС имају доминантно учешће трошковне компоненте, с обзиром да се већина средстава троши на административне и материјалне трошкове, док је развојна компонента релативно ниска. Међутим, када се ЈЛС посматрају у односу на остале буџетске кориснике по подсекторима опште владе Републике Српске, највећа издвајања за нефинансијску имовину, односно инвестициону потрошњу, управо су евидентна у подсектору локалне владе, односно у ЈЛС. Као што је приказано у табели 4, чак изнад 43% укупне инвестиционе потрошње буџетског система Републике Српске се реализује у буџетима ЈЛС.

Такође, буџети ЈЛС имају значајну и социјалну компоненту. Висок ниво социјалних давања ЈЛС (око 15%) посљедица је великог броја корисника и проширења обима социјалних права. Израда социјалне карте, која је представљена у „Програму економских реформи Републике Српске за период 2023-2025. година“ као једна од кључних мјера у области социјалне заштите, омогућиће ефикасније трошење средстава за ове намјене. Јединице локалне самоуправе су међу носиоцима активности у провођењу структурних реформских мјера које се односе побољшање циљања социјалних давања. Наведене мјере имају за циљ заснивање социјалних накнада на потребама, а не на статусу и припадности појединој категорији друштва.

3.1.2. Анализа дуга

Финансирање ЈЛС представља важно питање њиховог функционисања. Потребно је примјењивати моделе финансирања ЈЛС којима би се задовољиле локалне потребе становништва, а које обезбјеђују довољно извора финансирања за пружање свих јавних услуга које су у надлежности ЈЛС. Поред права на властите финансијске ресурсе и ресурсе који се стичу расподјелом прихода, према Закону о локалној самоуправи, утврђено је да ЈЛС имају могућност да се кредитно задужују у складу са процедурама и у границама утврђеним законом. Задужење је један од начина да се обезбиједе недостајућа средства потребна за извршавање надлежности ЈЛС.

Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске дефинисани су лимити за задуживање ЈЛС, који се разликују према рочности задужења. ЈЛС могу се дугорочно задужити само ако у периоду стварања дуга укупан износ који доспијева на отплату, по предложеном дугу и цјелокупном доспјелом неизмиренем постојећем дугу, у било којој наредној години није већи од 18% износа њених редовних прихода остварених у претходној фискалној години. Краткорочни дуг ЈЛС ни у једном тренутку не може бити већи од 5% редовних прихода остварених у претходној фискалној години.

У наредној табели приказано је стање дуга ЈЛС на дан 31.12.2022. године, као и осталих буџетских корисника.

Табела 10: Стање јавног дуга на дан 31.12.2022. године

Подсектор опште владе	У мил. КМ	Учешће у јавном дугу, у %	% БДП Републике Српске	% прихода
Републике Српске (буџета)	4.691,1	87,79	32,27	119,6
Јединица локалне самоуправе	482	9,02	3,31	47,91
Фондова социјалне сигурности	170,6	3,19	1,17	15,38
УКУПНО	5.343,7		37,53	95,05

Извор: Калкулација Фискалног савјета на основу података из документа „Информација о дугу са стањем на дан 31.12.2022.“

Дуг јединица локалне самоуправе чини 9,02% јавног дуга на дан 31.12.2022. године, односно 3,31% БДП-а Републике Српске. Када се посматра просјечно учешће дуга локалне владе у укупном дугу опште владе на нивоу Европске уније оно износи око 7%⁹, што је за око четири процентна поена ниже у односу на просјек ЈЛС Републике Српске.

Од укупно 64 јединице локалне самоуправе у Републици Српској, на дан 31.12.2022. године, њих 58 је задужено, док 6 јединица локалне самоуправе нема задужења (Петровац, Челинац, Источни Дрвар, Хан Пијесак, Рудо, Источни Мостар). Укупан директни дуг ЈЛС на дан 31.12.2022. године износи 385,6 милиона КМ.

Дуг ЈЛС анализиран је и у односу на ниво остварених прихода ЈЛС. Просјечно задужење ЈЛС чини око 50% укупних буџетских прихода ЈЛС у 2022. години, те би се цјелокупан локални сектор могао окарактерисати као значајно задужен. Посматрано појединачно по ЈЛС, 25% ЈЛС имају учешће дуга у њиховим оствареним приходима изнад просјечне стопе од 47,91% прихода.

Анализа дуга ЈЛС је важна за локалне јавне финансије ако се има у виду да је Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске прописано да дуг ЈЛС представља апсолутну и безусловну обавезу ЈЛС, односно дуг ЈЛС не представља обавезу Републике Српске. Према томе, свака ЈЛС дужна је обезбиједити потребна средства за сервисирање властитог дуга. Наведеним Законом ЈЛС дата је могућност да се задужеју дугорочно и краткорочно до утврђених прагова, али треба имати у виду да се одрживост дуга за сваку ЈЛС појединачно треба посматрати у односу на њен фискални капацитет, односно потенцијал за генерисање прихода те ЈЛС.

⁹ Земље чланице ЕУ које имају релативно ниско учешће дуга ЈЛС у укупном дугу сектора општа влада су Шпанија и Ирска, са процентом учешћа око 2%, те Кипар око 1% учешћа. Скандинавске земље имају учешће дуга ЈЛС у укупном дугу опште владе знатно изнад просјека ЕУ, а које износи од 20% (Данска) до 40% (Норвешка).

Табела 11: Дуг ЈЛС у односу на приходе ЈЛС и у односу на укупан директни дуг ЈЛС

ЈЛС	Стање дуга на дан 31.12.2022. у КМ	Учешће дуга ЈЛС у укупном дугу свих ЈЛС, у %	Дуг ЈЛС у односу на приходе у %
Пале	3.106.160	0,81	17,54
Теслић	8.858.634	2,30	27,44
Угљевик	3.140.275	0,81	24,15
Град Зворник	14.618.450	3,79	43,00
Град Бања Лука	81.486.212	21,13	50,21
Град Градишка	23.144.057	6,00	54,82
Град Требиње	11.649.262	3,02	35,57
Град Добој	46.039.724	11,94	105,41
Град Прњавор	5.353.228	1,39	18,90
Источна Илиџа	5.422.980	1,41	52,54
Град Дервента	1.802.428	0,47	8,05
Град Лакташи	5.881.818	1,53	15,22
Град Приједор	20.000.000	5,19	28,21
Град Бијељина	27.374.056	7,10	40,99
Мркоњић Град	875.792	0,23	4,85
Источно Ново Сарајево	3.973.918	1,03	21,94
Гацко	5.215.509	1,35	45,55
Станари	5.541.187	1,44	32,26
Челинац	-	0,00	0,00
Билећа	7.047.384	1,83	78,42
Србац	7.375.420	1,91	44,92
Милићи	3.064.422	0,79	30,23
Соколац	7.153.960	1,86	89,04
Котор Варош	6.339.524	1,64	56,49
Брод	4.544.417	1,18	39,11
Козарска Дубица	6.767.191	1,76	43,21
Модрича	8.310.917	2,16	56,58
Фоча	3.117.500	0,81	19,24
Власеница	1.644.950	0,43	17,54
Костајница	986.788	0,26	15,37
Рибник	1.547.458	0,40	27,68
Петровац	-	0,00	0,00
Љубиње	399.737	0,10	11,40
Братунац	2.821.532	0,73	22,90
Хан Пијесак	-	0,00	0,00
Доњи Жабар	1.089.325	0,28	62,67
Невесиње	1.551.301	0,40	10,94
Вишеград	4.254.717	1,10	44,21
Нови Град	3.361.792	0,87	22,59
Рогатица	3.279.544	0,85	38,18
Шипово	4.837.670	1,25	52,76
Шамац	5.996.684	1,56	61,68
Петрово	1.067.794	0,28	31,00
Осмаци	-	0,00	0,00
Крупа на Уни	213.140	0,06	11,88
Вукосавље	144.890	0,04	5,32
Источни Дрвар	-	0,00	0,00
Ново Горажде	1.467.393	0,38	59,50

ЈЛС	Стање дуга на дан 31.12.2022. у КМ	Учешће дуга ЈЛС у укупном дугу свих ЈЛС, у %	Дуг ЈЛС у односу на приходе у %
Источни Мостар	-	0,00	0,00
Сребреница	1.718.288	0,45	15,41
Чајниче	1.133.269	0,29	28,74
Рудо	-	0,00	0,00
Лопаре	857.807	0,22	11,37
Кнежево	5.733.913	1,49	88,79
Језеро	765.504	0,20	68,68
Оштра Лука	91.027	0,02	3,97
Шековићи	1.084.819	0,28	27,91
Пелагићево	1.234.769	0,32	34,96
Берковићи	719.651	0,19	35,08
Трново	388.512	0,10	9,99
Калиновик	2.501.587	0,65	64,94
Источни Стари Град	1.969.099	0,51	51,04
Купрес	81.135	0,02	14,72
Град Источно Сарајево	5.435.032	1,41	40,26
УКУПНО	385.583.552	100,00	38,85

Извор: Калкулација Фискалног савјета на основу података Министарства финансија Републике Српске о директном дугу по ЈЛС са стањем на дан 31.12.2022. године.

На основу претходне табеле, може се уочити да се ниво унутрашњег дуга значајно разликује када се посматрају појединачно ЈЛС. Највећи ниво унутрашњег дуга, односно највеће учешће у укупном унутрашњем дугу ЈЛС биљеже градови Бањалука, Бијељина, Приједор, Добој, Зворник и Градишка, које заједно чине око 55% дуга свих ЈЛС Републике Српске. Иако ови градови имају апсолутно највећи ниво унутрашњег дуга међу ЈЛС, када се дуг посматра у односу на њихове приходе, оптерећеност њихових буџета је релативно прихватљива, будући да ове ЈЛС имају лакши приступ и другим изворима финансирања.

На основу учешћа дуга појединачних јединица локалне самоуправе у њиховим оствареним приходима у 2022. години, ЈЛС се могу класификовати у три групе: ниско задужене, средње задужене и високо задужене ЈЛС.

Табела 12: Класификација ЈЛС по задужености у 2022. години

Ниско задужене <i>До 20% прихода ЈЛС</i>	Пале, Град Прњавор, Град Дервента, Град Лакташи, Мркоњић Град, Челинац, Фоча, Власеница, Костајница, Петровац, Љубиње, Хан Пијесак, Невесиње, Осмаци, Крупа на Уни, Вукосавље, Источни Дрвар, Источни Мостар, Сребреница, Рудо, Лопаре, Оштра Лука, Трново, Купрес
Средње задужене <i>Од 20% до 60% прихода ЈЛС</i>	Теслић, Угљевик, Град Зворник, Град Бања Лука, Град Градишка, Град Требиње, Источна Илица, Град Приједор, Град Бијељина, Источно Ново Сарајево, Гацко, Станари, Србац, Милићи, Котор Варош, Брод, Козарска Дубица, Модрича, Рибник, Братунац, Вишеград, Нови Град, Рогатица, Шипово, Петрово, Ново Горажде, Чајниче, Шековићи, Пелагићево, Берковићи, Источни Стари Град, Град Источно Сарајево
Високо задужене <i>Преко 60 % прихода ЈЛС</i>	Град Добој, Билећа, Соколац, Доњи Жабар, Шамац, Кнежево, Језеро, Калиновик

Групу ниско задужених ЈЛС карактерише ниво дуга ЈЛС у висини до 20% генерисаних прихода. Већина ЈЛС из ове групе остварује суфцит, а више од 60% ЈЛС које припадају овој групи немају неизмирене обавезе пренесене из претходног периода. Ова група, по основу показатеља о учешћу дуга појединачних ЈЛС у њиховим приходима, указује да је јавни дуг тих ЈЛС фискално одржив.

У групу високо задужених ЈЛС сврстане су све ЈЛС чији дуг учествује преко 60% у оствареним приходима. Од 8 ЈЛС које припадају групи високо задужених ЈЛС, дуг града Добој премашује износ прихода остварених у 2022. години.

Свеобухватна анализа структуре и кретања дуга у периоду 2015-2022. година ЈЛС пружа основ за оцјењивање одрживости нивоа дуга ЈЛС. Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, јавни дуг Републике Српске дефинисан је као дуг Републике Српске, дуг јединица локалне самоуправе и дуг фондова социјалне сигурности. У складу са наведеним, у наредној табели приказано је стање и сервис, те структура и кретање јавног и укупног дуга Републике Српске, а чији је саставни дио и дуг ЈЛС.

Табела 13: Сервис и стање унутрашњег и спољног дуга, у периоду 2015 - 2022. години, у милионима КМ

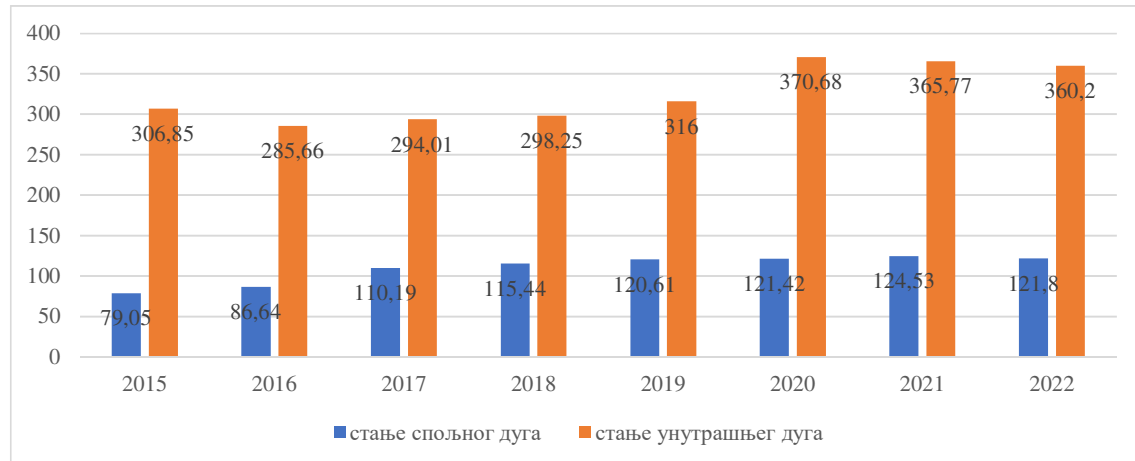
Р.б.	Опис	2015.		2016.		2017.		2018.		2019		2020		2021		2022	
		у мил. КМ	Учешће, у %	у мил. КМ	Учешће, у %	у мил. КМ	Учешће, у %	у мил. КМ	Учешће, у %	у мил. КМ	Учешће, у %	у мил. КМ	Учешће, у %	у мил. КМ	Учешће, у %	у мил. КМ	Учешће, у %
1.	СЕРВИС СПОЉНОГ ДУГА	204,30		257,17		347,93		345,57		293,52		261,63		268,56		305,6	
1.1.	Републике Српске (буџета)	133,71	65,45	173,02	67,28	254,57	73,17	250,37	72,45	193,78	66,02	156,12	59,67	160,08	59,61	204,6	66,95
1.2.	Јединица локалне самоуправе	4,66	2,28	5,10	1,98	5,61	1,61	6,51	1,88	6,66	2,27	7,61	2,91	9,24	3,44	9,3	3,04
1.3.	Јавних предузећа и ИРБ-а	65,94	32,28	79,05	30,74	87,76	25,22	88,69	25,67	93,08	31,71	97,90	37,42	99,24	36,95	91,7	30,00
2.	СЕРВИС УНУТРАШЊЕГ ДУГА	364,31		471,50		601,54		587,39		440,33		322,51		524,19		366,6	
2.1.	Републике Српске (буџета)	245,13	67,29	365,47	77,51	377,54	62,76	495,26	84,32	290,36	65,94	220,58	68,39	394,54	75,27	267,2	72,89
2.2.	Јединица локалне самоуправе	56,30	15,45	59,70	12,66	179,26	29,80	62,51	10,64	123,83	28,12	74,54	23,11	69,11	13,18	58,3	15,90
2.3.	Фондови социјалне сигурности	62,88	17,26	46,33	9,83	44,73	7,44	29,61	5,04	26,13	5,93	27,39	8,49	60,54	11,55	41,2	11,24
3.	СТАЊЕ СПОЉНОГ ДУГА	3.012,07		3.167,97		2.965,39		3.363,13		3.407,70		3.526,39		4.167,52		4.228,8	
3.1.	Републике Српске (буџета)	1.951,40	64,79	1.988,22	62,76	1.748,93	58,98	2.118,10	62,98	2.121,98	62,27	2.297,56	65,15	2.968,62	71,23	3.090,6	73,08
3.2.	Јединица локалне самоуправе	79,05	2,62	86,64	3,05	110,19	3,72	115,44	3,43	120,61	3,54	121,42	3,44	124,53	2,99	121,8	2,88
3.3.	Јавних предузећа и ИРБ-а	981,62	32,59	1.093,11	34,51	1.106,27	37,31	1.129,59	33,59	1.165,11	34,19	1.107,40	31,40	1.074,37	25,78	1.013,5	23,97
4.	СТАЊЕ УНУТРАШЊЕГ ДУГА	2.265,03		2.272,01		2.002,53		1.815,37		1.973,01		2.307,06		1.994,86		2.131,3	
4.1.	Републике Српске (буџета)	1.619,28	71,49	1.804,39	79,42	1.542,69	77,04	1.338,24	73,71	1.454,03	73,70	1.723,81	74,72	1.434,28	71,90	1.600,5	75,09
4.2.	Јединица локалне самоуправе	306,85	13,55	285,66	12,57	294,01	14,68	298,25	16,43	316,00	16,02	370,68	16,07	365,77	18,34	360,2	16,90
4.3.	Фондова социјалне сигурности	338,89	14,96	181,96	8,01	165,84	8,28	178,87	9,85	202,98	10,29	212,58	9,21	194,81	9,77	170,6	0,83
5.	ЈАВНИ ДУГ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ	4.295,48		4.346,87		3.861,66		4.048,92		4.215,60		4.726,05		5.088,01		5.343,7	
6.	УКУПАН ДУГ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ	5.277,10		5.439,98		4.967,92		5.178,50		5.380,71		5.833,45		6.162,38		6.357,2	

Извор: Влада Републике Српске. Информација о дугу. Документ оквирног буџета за период 2024-2026.

На основу Документа оквирног буџета за период 2024-2026. година на дан 31.12.2022. године, укупан дуг ЈЛС од 482 милиона КМ чине 121,8 милиона спољног дуга и 360,2 милиона унутрашњег дуга. Учешће спољног дуга у структури укупне задужености ЈЛС у 2022. години је 25,26%, док је учешће унутрашњег дуга 74,73 %.

Стање и кретање унутрашњег и спољног дуга ЈЛС у периоду 2015-2022. године приказано је на сљедећем графикону.

Графикон 6: Стање унутрашњег и спољног дуга ЈЛС, у периоду 2015-2022. година, у милионима КМ



Унутрашњи дуг ЈЛС на дан 31.12.2022. године је за 1,5% мањи у односу на 2021. годину, док је спољна задуженост у 2022. години у односу на претходну годину је мања за 2,19%. У односу на остале подсекторе опште владе, подсектор ЈЛС има релативно низак ниво спољног дуга. На ЈЛС се односи 2,88% укупног спољног дуга Републике Српске. Уз ниско учешће локалних заједница у структури спољног дуга, на основу Извјештаја о стању дуга и гаранцијама појединачних ЈЛС¹⁰, може се закључити да су значајна средства прибављена задужењем из спољних извора ЈЛС усмјерена на улагања у инфраструктуру, изградњу водоводне и канализационе мреже, управљање отпадом и сл. Наведено задужење зарад финансирања наведених инвестиција, има је позитивне ефекте на развој ЈЛС и квалитет живота локалног становништва. И поред бројних позитивних ефеката наведених инвестиција, финансирању јавних инвестиција ЈЛС путем новог дугорочног задужења треба прибјегавати само у оној мјери у којој ће будуће генерације имати користи од тих инвестиција.

Задуживање путем кредитног споразума и емисија хартија од вриједности два су главна инструмента дуга која су на располагању када је ријеч о прибављању финансијских средстава путем задуживања за ЈЛС Републике Српске. Ако се посматра унутрашњи дуг ЈЛС по инструментима задужења, на дан 31.12.2022. години већина задужења ЈЛС је била посредством кредитног споразума (изнад 74%) а остатак прикупљањем средстава на финансијском тржишту Републике Српске издавањем обвезница, што је и приказано у сљедећој табели.

¹⁰ Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске прописано је да је јединица локалне самоуправе Републике Српске дужна да објави у „Службеном гласнику Републике Српске“ једном годишње, најкасније до 30. априла, извјештај о стању дуга и гаранцијама.

Табела 15: Структура унутрашњег дуга ЈЛС по инструментима задужења, стање на дан 31.12.2022. године

ИНСТРУМЕНТ ЗАДУЖЕЊА	Стање дуга на дан 31.12.2022.	% учешћа
Посредством кредитног споразума, у милионима КМ	300,11	74,74
Емисијом хартија од вриједности, у милионима КМ	60,13	25,26
УКУПНО	360,25	100,00

Извор: Министарство финансија Републике Српске. Информација о дугу на дан 31.12.2022. године.

У Стратегији управљања дугом Републике Српске наведено је да ће приликом планирања задуживања акценат бити на развоју и проширењу дугорочних могућности задуживања на финансијском тржишту. У складу с наведеним, ЈЛС, приликом прибављања додатних финансијских средства задуживањем, требале би се више ослањати на обвезнице као инструмент задужења. Поред тога што је структура портфолија у корист обвезница у односу на кредите пожељна према наведеној Стратегији, задуживање путем обвезница за ЈЛС има бројне предности у односу на кредитно задужење код банака. Важан ефекат емисије обвезница је повећање одговорности носилаца локалне власти, јер се због транспарентности емитовања рационалније троше јавна средства. Када је ријеч о обвезницама, ЈЛС самостално одређују рок на који се желе задужити, врсту каматне стопе, као и дужину грејс периода што представља велику предност у односу на кредитни споразум као вид задуживања ЈЛС. Без обзира на предности задужења путем обвезница у односу на кредитно задужење, ЈЛС које припадају групи до 15.000 становника, а којима су потребни додатни извори средстава, прибјегавају више кредитима као инструменту задужења, с обзиром на једноставнију и бржу процедуру за задужење путем кредита него путем обвезница. Обвезнице као инструмент задужења користило је мање од 30% ЈЛС.

3.1.3. Анализа неизмирених обавеза

У циљу осигурања и одржавања фискалне одговорности, транспарентности и средњорочне и дугорочне фискалне одрживости Републике Српске, Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, као један од задатака Фискалног савјета Републике Српске наведено је да Фискални савјет даје мишљење на приједлог *Плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода* (у даљем тексту: План). Чланом 9. наведеног Закона, утврђено је да ЈЛС код којих постоје неизмирене обавезе пренесене из претходног периода на дан 31. децембра претходне фискалне године (у даљем тексту: неизмирене обавезе), треба да припреме *План*, најкасније до 15. априла текуће године и да га доставе Фискалном савјету ради давања мишљења. На основу наведеног Закона, ЈЛС достављају *извјештај о реализацији плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода* Фискалном савјету, најкасније до 30. јуна текуће фискалне године.

У складу с наведеним Законом, поред праћења основних фискалних индикатора ЈЛС, прописано је праћење стања и структуре неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС, као обавеза које су у претходном периоду доспјеле на плаћање, а нису измирене. Анализа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС је значајна будући да висок ниво неизмирених обавеза ЈЛС може угрозити фискалну стабилност те ЈЛС. С обзиром да неизмирене обавезе ЈЛС чине око 60% укупно неизмирених обавеза пренесених из претходног периода сектора општа влада, исте могу бити и пријетња одржавању фискалне стабилности буџетског система Републике Српске.

Табела 16: Неизмирене обавезе пренесене из претходног периода, по подсекторима опште владе

Р.б.	Подсектори опште владе	Неизмирене обавезе пренесене из претходног периода, стање на крају 2022. године	Неизмирене обавезе пренесене из претходног периода, као % прихода 2022. године
1.	Јединице локалне самоуправе	53.158.550	6,59
2.	Фонд здравственог осигурања Републике Српске	18.333.630	2,27
3.	Република Српска, буџет	18.161.100	0,49
	УКУПНО НЕИЗМИРЕНЕ ОБАВЕЗЕ	89.653.280	1,60

Извор: Планови за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода и Извјештаји о реализацији планова за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, које су буџетски корисници доставили Фискалном савјету у току 2022. године.

Неизмирене обавезе пренесене из претходног периода ЈЛС чине око 60% укупних неизмирених обавеза сектора општа влада Републике Српске на дан 31.12.2022. године. Наведено говори да се ради о релативно високом нивоу неизмирених обавеза, поготово када се узме у обзир да поједини подсектори располажу са значајно већим изворима средстава, а имају низак ниво неизмирених обавеза. Неизмирене обавезе пренесене из претходног периода буџета Републике Српске (главна књига трезора) чине 0,49% остварених прихода буџета Републике Српске, док неизмирене обавезе пренесене из претходног периода ЈЛС чине 6,59% прихода ЈЛС остварених у 2022. години.

Анализа достављених Планова за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе, као и Извјештаја о реализацији истих,

показала је да укупне неизмирене обавезе пренесене из претходног периода на крају 2022. године износе 53.158.550 КМ. У односу на ниво неизмирених обавеза ЈЛС у претходној години, у 2022. години дошло до смањења истих. Иако анализе Фискалног савјета указују на смањење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе, и даље је неопходно подизање фискалне одговорности истих. Неопходно је реалније и одговорније буџетирање у сфери буџетске потрошње како се не би стварале обавезе без претходно обезбјеђених реалних извора финансирања.

За потребе анализе неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, све ЈЛС Републике Српске класификоване су у три групе:

- ЈЛС које имају неизмирене обавезе пренесене из претходног периода, а које су Фискалном савјету доставиле План за измирење истих или Извјештај о реализацији Плана (32 ЈЛС),
- ЈЛС које нису имале неизмирене обавезе пренесене из претходног периода (30 ЈЛС),
- ЈЛС које нису доставиле План Фискалном савјету (2 ЈЛС).

Јединице локалне самоуправе које нису имале неизмирене обавезе пренесене из претходног периода, на крају 2022. године, су: Петровац, Рибник, Оштра Лука, Котор Варош, Крупа на Уни, Град Прњавор, Источни Дрвар, Град Бијељина, Хан Пијесак, Град Источно Сарајево, Град Лакташи, Град Требиње, Шипово, Град Дервента, Град Бања Лука, Невесиње, Рудо, Љубиње, Источни Мостар, Сребреница, Костајница, Источна Илица, Братунац, Доњи Жабар, Козарска Дубица, Модрича, Фоча, Трново, Калиновик и Станари.

Јединице локалне самоуправе Републике Српске које нису доставиле Фискалном савјету Планове за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода до краја 2022. године су Купрес и Петрово. Јаснија слика у погледу стања неизмирених обавеза ЈЛС била би да су све ЈЛС доставиле податке о нивоу неизмирених обавеза. Из тог разлога, у овој анализи није било могуће извршити свеобухватну анализу стања јавних финансија тих ЈЛС.

У циљу јачања и побољшања фискалне одрживости и одговорности, анализирале су ЈЛС које имају неизмирене обавезе пренесене из претходног периода на крају 2022. године, а које су доставиле Фискалном савјету План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода или Извјештај о реализацији истих до краја 2022. године. Унутар посматране групе ЈЛС, 32 ЈЛС се могу разврстати на основу учешћа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у оствареним приходима ЈЛС у 2022. години, у три групе како је наведено у сљедећој табели.

Табела 17: Класификација ЈЛС на основу учешћа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода на крају 2022. године у приходима појединачне ЈЛС

1. Јединице локалне самоуправе са учешћем неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у висини до 5% прихода јединице локалне самоуправе	Пале, Град Приједор, Милићи, Чајниче, Вишеград, Нови Град, Вукосавље, Власеница, Град Градишка, Мркоњић Град, Источно Ново Сарајево, Челинац, Брод, Рогатица, Источни Стари Град, Шековићи
2. Јединице локалне самоуправе са учешћем неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у висини од 5% до 20% прихода јединице локалне самоуправе	Теслић, Град Добој, Србац, Пелагићево, Лопаре, Шамац, Осмаци, Берковићи
3. Јединице локалне самоуправе са учешћем неизмирених обавеза пренесених из претходног периода преко 20% прихода јединице локалне самоуправе	Соколац, , Град Зворник, Језеро, Гацко, Билећа, Угљевик, Ново Горажде, Кнежево

Од укупно 32 ЈЛС које имају неизмирене обавезе пренесене из претходног периода на крају 2022. године, 75% ЈЛС имају неизмирене обавезе у висини до 20% њихових прихода. Анализа је показала да неизмирене обавезе ове групе ЈЛС су фискално одрживе с обзиром да наведене ЈЛС имају могућност да редовно сервисирају текуће обавезе, као и да измире настале неизмирене обавезе пренесене из претходног периода.

Постојање високог нивоа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода друге групе ЈЛС, може бити показатељ немогућности, али и неодговорности ЈЛС у извршавању доспјелих обавеза. Један од основних разлога за стварање високог нивоа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС, а који се најчешће наводи у плановима за измирење неизмирених обавеза ЈЛС, јесте недостатак прихода, а самим тим и новчаних средстава за измирење пренесених обавеза. ЈЛС са високим нивоом неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у укупним приходима ЈЛС, имају проблем са уредним сервисирањем текућих обавеза, што води гомилању неизмирених обавеза и дугорочно представља пријетњу у виду повећања дуга уколико се неизмирене обавезе сервисирају путем кредитних средстава.

Поред анализе нивоа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС, значајно је посматрати и њихову структуру. У структури неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС, највеће учешће, за већину ЈЛС, имају материјални трошкови и расходи за лична примања запослених у ЈЛС. У укупним неизмиреним обавезама ЈЛС, материјални трошкови чине око 40%, а расходи за лична примања запослених чине око 15%. У циљу рационализације потрошње која се односи на расходе за лична примања ЈЛС, те контроле неоснованог раста ове врсте расхода, ЈЛС треба да воде рачуна о томе да ли је број запослених у односу на број становника ЈЛС у складу са Законом о локалној самоуправи.

С обзиром на негативан утицај неизмирених обавеза на фискалну стабилност ЈЛС које имају исте, али и цјелокупног буџетског система Републике Српске, ЈЛС требају дефинисати мјере за измирење насталих неизмирених обавеза. Зависно од фискалне позиције ЈЛС, могуће је дефинисати различите мјере за измирење насталих неизмирених обавеза пренесених из претходног периода. Анализа је показала да је најефикаснија мјера за измирење истих уштеде на страни расхода и смањење текуће буџетске потрошње, посебно материјалних трошкова. При томе, потребно је водити рачуна да се не доведе у питање извршавање надлежности ЈЛС. Такође, потребно је да ЈЛС поштују препоруке или приједлоге садржане у мишљењу Фискалног савјета на План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, те да се у потпуности спроводе мјере које се дефинисале у Плану, а које је Фискални савјет оцијенио као реалне и проводиве.

3.2. Компаративни преглед индикатора јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске

У претходном поглављу анализиране су јавне финансије подсектора локална влада, односно, стање, кретање и структура кључних фискалних индикатора јединица локалне самоуправе Републике Српске у периоду 2015-2022. година. Анализа јавних финансија ЈЛС је показала да поред постојања вертикалне неравнотеже између републичког и локалног нивоа, евидентна је и хоризонтална неравнотежа, односно значајна разлика постоји и између појединачних ЈЛС. С циљем свеобухватног приказа стања јавних финансија ЈЛС за 2022. годину, поред релативног показатеља броја становника, у наредној табели је приказан упоредни преглед свих претходно анализираних фискалних индикатора по јединицама локалне самоуправе.

Табела 18: Компаративни преглед индикатора јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске за 2022. годину

РАЗВИЈЕНЕ	Јединице локалне самоуправе Републике Српске	Учешће становника појединачних ЈЛС у укупном броју становника РС, у %	Учешће прихода појединачних ЈЛС у укупним приходима подсектора ЈЛС, у %	Учешће расхода појединачних ЈЛС у укупним расходима подсектора ЈЛС, у %	Суфицит / дефицит као % прихода појединачне ЈЛС	Учешће дуга појединачних ЈЛС у унутр. дугу подсектора ЈЛС, у %	Дуг у односу на приходе појединачних ЈЛС, у %	Учешће неизмиренних обавеза пренесене из претходног периода појединачних ЈЛС у неизмиреним обавезама подсектора ЈЛС, у %	Учешће неизмиренних обавеза пренесених из претходног периода, % прихода појединачне ЈЛС
	Пале	1,86	1,76	1,52	2,43	0,81	17,54	0,36	1,09
	Теслић	3,31	3,21	3,12	- 18,79	2,30	27,44	6,12	10,07
	Угљевик	1,31	1,29	1,40	- 4,40	0,81	24,15	11,10	45,38
	Град Зворник	4,93	3,38	3,15	1,13	3,79	43,00	15,14	23,68
	Град Бања Лука	17,30	16,13	16,71	- 0,98	21,13	50,21	-	-
	Град Градишка	4,37	4,20	3,68	5,88	6,00	54,82	1,36	1,71
	Град Требиње	2,65	3,26	3,30	- 7,09	3,02	35,57	-	-
	Град Добој	5,50	4,34	4,93	- 13,20	11,94	105,41	7,49	9,11
	Град Прњавор	3,02	2,82	2,60	- 1,70	1,39	18,90	-	-
	Источна Илица	1,32	1,03	0,85	18,95	1,41	52,54	-	-
	Град Дервента	2,32	2,23	2,17	- 1,05	0,47	8,05	-	-
	Град Лакташи	3,25	3,84	2,81	15,14	1,53	15,22	-	-
	Град Приједор	7,21	7,05	7,00	10,07	5,19	28,21	0,42	0,32
	Град Бијељина	9,67	6,64	7,37	2,55	7,10	40,99	-	-
	Мркоњић Град	1,34	1,80	1,71	2,66	0,23	4,85	0,09	0,26
	Источно Ново Сарајево	1,15	1,80	1,22	1,98	1,03	21,94	1,58	4,63
	Гацко	0,77	1,14	1,30	2,92	1,35	45,55	9,05	41,99
	Станари	0,65	1,71	1,36	10,51	1,44	32,26	-	-
	Град Источно Сарајево	5,63	1,34	1,59	-0,71	1,41	40,26	-	-

	Јединице локалне самоуправе Републике Српске	Учешће становника појединачних ЈЛС у укупном броју становника РС, у %	Учешће прихода појединачних ЈЛС у укупним приходима подсектора ЈЛС, у %	Учешће расхода појединачних ЈЛС у укупним расходима подсектора ЈЛС, у %	Суфицит / дефицит као % прихода појединачне ЈЛС	Учешће дуга појединачних ЈЛС у унутр. дугу подсектора ЈЛС, у %	Дуг у односу на приходе појединачних ЈЛС, у %	Учешће неизмиренних обавеза пренесене из претходног периода појединачних ЈЛС у неизмиреним обавезама подсектора ЈЛС, у %	Учешће неизмиренних обавеза пренесених из претходног периода, % прихода појединачне ЈЛС
СРЕДЊЕ РАЗВИЈЕНЕ	Челинац	1,37	1,29	1,26	0,01	-	-	1,17	4,79
	Билећа	0,93	0,89	1,20	- 7,93	1,83	78,42	12,05	71,26
	Србац	1,48	1,63	1,50	- 3,78	1,91	44,92	4,70	15,22
	Милићи	0,94	1,01	0,78	7,32	0,79	30,23	0,44	2,31
	Соколац	1,02	0,80	1,09	- 11,47	1,86	89,04	12,75	84,37
	Котор Варош	1,67	1,12	1,20	5,64	1,64	56,49	-	-
	Брод	1,39	1,15	1,40	- 1,33	1,18	39,11	0,56	2,58
	Козарска Дубица	1,74	1,56	1,60	- 1,54	1,76	43,21	-	-
	Модрича	2,17	1,46	1,64	- 28,52	2,16	56,58	-	-
	Фоча	1,54	1,61	1,60	10,71	0,81	19,24	-	-
НЕРАЗВИЈЕНЕ	Власеница	0,93	0,93	0,70	16,03	0,43	17,54	0,33	1,86
	Костајница	0,50	0,64	0,46	43,70	0,26	15,37	-	-
	Рибник	0,47	0,56	0,57	- 10,08	0,40	27,68	-	-
	Петровац	0,06	0,21	0,20	0,33	-	-	-	-
	Љубиње	0,29	0,35	0,35	7,56	0,10	11,40	-	-
	Братунац	1,66	1,22	1,30	3,09	0,73	22,90	-	-
	Хан Пијесак	0,30	0,45	0,49	3,97	-	-	-	-
	Доњи Жабар	0,30	0,17	0,21	1,39	0,28	62,67	-	-
	Невесиње	1,09	1,41	1,27	8,96	0,40	10,94	-	-
	Вишеград	0,84	0,96	1,08	- 8,51	1,10	44,21	0,30	1,65
	Нови Град	2,13	1,48	1,63	4,42	0,87	22,59	0,12	0,43
	Рогатица	0,90	0,85	0,94	0,22	0,85	38,18	0,00	0,02
	Шипово	0,85	0,91	0,90	6,36	1,25	52,76	-	-
	Шамац	1,37	0,97	1,00	9,32	1,56	61,68	2,24	12,25
	Петрово	0,52	0,34	0,37	5,57	0,28	31,00	*	*

	Јединице локалне самоуправе Републике Српске	Учешће становника појединачних ЈЛС у укупном броју становника РС, у %	Учешће прихода појединачних ЈЛС у укупним приходима сектора ЈЛС, у %	Учешће расхода појединачних ЈЛС у укупним расходима сектора ЈЛС, у %	Суфицит / дефицит као % прихода појединачне ЈЛС	Учешће дуга појединачних ЈЛС у унутр. дугу сектора ЈЛС, у %	Дуг у односу на приходе појединачних ЈЛС, у %	Учешће неизмирених обавеза пренесене из претходног периода појединачних ЈЛС у неизмиреним обавезама сектора ЈЛС, у %	Учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, % прихода појединачне ЈЛС
ИЗРАЗИТО НЕРАЗВИЈЕНЕ	Осмаци	0,50	0,26	0,24	18,20	-	-	0,50	10,20
	Крупа на Уни	0,12	0,18	0,16	16,45	0,06	11,88	-	-
	Вукосавље	0,39	0,27	0,28	3,02	0,04	5,32	0,14	2,78
	Источни Дрвар	0,01	0,12	0,13	7,27	-	-	-	-
	Ново Горажде	0,24	0,25	0,24	11,70	0,38	59,50	5,35	115,41
	Источни Мостар	0,02	0,05	0,05	5,85	-	-	-	-
	Сребреница	1,03	1,11	1,25	1,51	0,45	15,41	-	-
	Чајнице	0,40	0,39	0,44	8,21	0,29	28,74	0,06	0,75
	Рудо	0,65	0,58	0,60	- 5,12	-	-	-	-
	Лопаре	1,21	0,75	0,82	2,47	0,22	11,37	1,21	8,55
	Кнежево	0,75	0,64	0,77	4,41	1,49	88,79	3,52	28,97
	Језеро	0,09	0,11	0,09	6,83	0,20	68,68	0,69	33,08
	Оштра Лука	0,19	0,23	0,22	- 10,41	0,02	3,97	-	-
	Шековићи	0,53	0,39	0,47	- 13,05	0,28	27,91	0,00	0,05
	Пелагићево	0,35	0,35	0,33	- 21,29	0,32	34,96	0,60	9,06
	Берковићи	0,17	0,20	0,21	8,27	0,19	35,08	0,21	5,52
	Трново	0,19	0,39	0,33	15,13	0,10	9,99	-	-
	Калиновик	0,16	0,38	0,51	- 20,21	0,65	64,94	-	-
	Источни Стари Град	0,09	0,38	0,27	- 16,96	0,51	51,04	0,34	4,67
	Купрес	0,02	0,05	0,05	34,89	0,02	14,72	*	*

Извор: Калкулација Фискалног савјета.

Напомена: * Недоступан податак јер јединица локалне самоуправе није доставила информацију Фискалном савјету о постојању неизмирених обавеза пренесених из претходног периода до краја 2022. године.

На основу релативних показатеља ЈЛС у претходној табели може се уочити да је присутна хоризонтална фискална неуједначеност међу јединицама локалне самоуправе. Проблеми са којима се суочавају поједине ЈЛС су висок ниво дуга, дугогодишњи дефицит, те висок ниво неизмирених обавеза пренесених из претходног периода. Сви наведени проблеми утичу на фискалну стабилност ЈЛС.

У складу са надлежностима Фискалног савјета, а на бази досадашњих анализа примјене Закона о фискалној одговорности у Републици Српској и начина функционисања ЈЛС, те могућности за финансирање основних надлежности ЈЛС, за потребе ове анализе, изведена су следећа три критеријума фискалне стабилности:

1. Фискални дефицит мањи од 10% прихода ЈЛС у тој години,
2. Ниво неизмирених обавеза пренесених из претходног периода мањи од 5% прихода ЈЛС у тој години и
3. Ниво дуга мањи од 50% прихода ЈЛС у тој години.

Како би се уочили проблеми са којима се суочавају појединачно ЈЛС, а у циљу свеобухватне анализе јавних финансија ЈЛС, извршена је класификација ЈЛС са становишта висине дуга, дефицита и неизмирених обавеза пренесених из претходног периода. На основу наведена три критеријума фискалне стабилности, ЈЛС Републике Српске могу се класификовати у четири групе:

1. ЈЛС које испуњавају све критеријуме фискалне стабилности (36 ЈЛС),
2. ЈЛС које испуњавају два критеријума фискалне стабилности (16 ЈЛС),
3. ЈЛС које испуњавају само један од критеријума фискалне стабилности (10 ЈЛС) и
4. ЈЛС које не испуњавају критеријуме (2 ЈЛС).

Табела 19: Класификација ЈЛС према критеријумима фискалне стабилности за 2022. г.

	ЈЛС Републике Српске	Суфицит / дефицит као % прихода појединачних ЈЛС, у 2022. г.	Дуг у односу на приходе појединачних ЈЛС, у %, у 2022. г.	Учешће неизмиренних обавеза пренесених из претходног периода, % прихода појединачних ЈЛС, у 2022. г.
ЈЛС које испуњавају све критеријуме фискалне стабилности	Пале	2,43	17,54	1,09
	Град Требиње	-7,09	35,57	0,00
	Град Прњавор	-1,70	18,90	0,00
	Град Дервента	-1,05	8,05	0,00
	Град Лакташи	15,14	15,22	0,00
	Град Приједор	10,07	28,21	0,32
	Град Бијељина	2,55	40,99	0,00
	Мркоњић Град	2,66	4,85	0,26
	Источно Ново Сарајево	1,98	21,94	4,63
	Станари	10,51	32,26	0,00
	Челинац	0,01	0,00	4,79
	Милићи	7,32	30,23	2,31
	Брод	-1,33	39,11	2,58
	Козарска Дубица	-1,54	43,21	0,00
	Фоча	10,71	19,24	0,00
	Власеница	16,03	17,54	1,86
	Костајница	43,70	15,37	0,00
	Петровац	0,33	0,00	0,00
	Љубиње	7,56	11,40	0,00
	Братунац	3,09	22,90	0,00
	Хан Пијесак	3,97	0,00	0,00
	Невесиње	8,96	10,94	0,00
	Вишеград	-8,51	44,21	1,65
	Нови Град	4,42	22,59	0,43
	Рогатица	0,22	38,18	0,02
	Петрово	5,57	31,00	*
	Крупа на Уни	16,45	11,88	0,00
	Вукосавље	3,02	5,32	2,78
	Источни Дрвар	7,27	0,00	0,00
	Источни Мостар	5,85	0,00	0,00
	Сребреница	1,51	15,41	0,00
	Чајниче	8,21	28,74	0,75
	Рудо	-5,12	0,00	0,00
	Трново	15,13	9,99	0,00
	Купрес	34,89	14,72	*
	Град Источно Сарајево	-0,71	40,26	0,00

	ЈЛС Републике Српске	Суфицит / дефицит као прихода појединачних ЈЛС, у 2022. г.	Дуг у односу на приходе појединачних ЈЛС, у %, у 2022. г.	Учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, % прихода појединачних ЈЛС, у 2022. г.
ЈЛС које испуњавају два критеријума фискалне стабилности	Угљевик	-4,40	24,15	45,38
	Град Зворник	1,13	43,00	23,68
	Гацко	2,92	45,55	41,99
	Србац	-3,78	44,92	15,22
	Осмаци	18,20	0,00	10,20
	Лопаре	2,47	11,37	8,55
	Берковићи	8,27	35,08	5,52
	Град Бања Лука	-0,98	50,21	0,00
	Град Градишка	5,88	54,82	1,71
	Источна Илица	18,95	52,54	0,00
	Котор Варош	5,64	56,49	0,00
	Доњи Жабар	1,39	62,67	0,00
	Шипово	6,36	52,76	0,00
	Рибник	-10,08	27,68	0,00
	Оштра Лука	-10,41	3,97	0,00
	Шековићи	-13,05	27,91	0,05
ЈЛС које испуњавају само један од критеријума фискалне стабилности	Модрича	-28,52	56,58	0,00
	Калиновик	-20,21	64,94	0,00
	Источни Стари Град	-16,96	51,04	4,67
	Теслић	-18,79	27,44	10,07
	Пелагићево	-21,29	34,96	9,06
	Билећа	-7,93	78,42	71,26
	Шамац	9,32	61,68	12,25
	Ново Горажде	11,70	59,50	115,41
	Кнежево	4,41	88,79	28,97
	Језеро	6,83	68,68	33,08
ЈЛС које не испуњавају критеријуме	Град Добој	-13,20	105,41	9,11
	Соколац	-11,47	89,04	84,37

Извор: Калкулација Фискалног савјета.

Напомена: * Недоступан податак јер јединица локалне самоуправе није доставила информацију Фискалном савјету о постојању неизмирених обавеза пренесених из претходног периода до краја 2022. године.

Прва група ЈЛС приказана у претходној табели се односи на ЈЛС које испуњавају сва три наведена критеријума фискалне стабилности, што их сврстава у ред фискално одговорних ЈЛС. Овој групи припада највећи број ЈЛС, тачније 56% ЈЛС Републике Српске. У периоду 2015-2022. година три ЈЛС у оквиру ове групе остварују суфицит у свим годинама посматраног периода. Међу ЈЛС које остварују суфицит у последњих 8 година, као што је случај у Граду Лакташи и општини Источни Мостар, евидентна је разлика у броју становника, нивоу развијености и фискалном капацитету. Разлог за дугогодишњи остварени суфицит ЈЛС се огледа у фискалној дисциплини, редовном

измирењу обавеза и усклађености буџетске потрошње са приходима ЈЛС, као што је случај код Источног Мостара и Града Лакташи. Трећа општина која је остварила суфицит у протеклих осам година је Трново, а исти се може дијелом објаснити нижим издацима за нефинансијску имовину у свим годинама посматраног периода. С друге стране, у општини Вишеград, која припада групи ЈЛС које испуњавају све критеријуме фискалне стабилности, присутан је проблем дефицита, што може угрозити фискалну стабилност наведене ЈЛС. Проблем дугогодишњег дефицита додатно добија на значају с обзиром да је у овој ЈЛС евидентан и релативно виши ниво неизмирених обавеза у односу на остале ЈЛС у овој групи. Постојање неизмирених обавеза уз ниво задужености близу 50% прихода и уз проблем дугогодишњег дефицита, може указивати на ризик угрожавања фискалне стабилности.

Више од 60% ЈЛС које припадају овој групи немају неизмирених обавеза пренесених из претходног периода. Дефинисани критеријуми фискалне стабилности ЈЛС у овој групи указују да ове ЈЛС опрезно пројектују приходе и своје расходе прилагођавају расположивим средствима. Овој групи припадају ЈЛС које се разликују по општим карактеристикама, што наводи на закључак да фискална стабилност није одређена величином ЈЛС и нивоом развијености. У оквиру прве групе, 8% ЈЛС остварује суфицит током протеклих осам година, што даје реалну основу за смањење неизмирених обавеза ЈЛС у којима такве обавезе постоје. У коначном, то би додатно повећало њихову фискалну одговорност.

Групи ЈЛС које испуњавају два критеријума дефинисана за одржавање фискалне стабилности припада 16 ЈЛС, што чини 25% укупног броја ЈЛС у Републици Српској. Највећи број ЈЛС које припадају овој групи не испуњава критеријум који се односи на неизмирене обавезе, односно 43,8% ЈЛС из ове групе имају неизмирене обавезе преко нивоа утврђеног наведеним критеријумима фискалне стабилности. Поједине ЈЛС које припадају другој групи суочавале су са дефицитом као проблемом кроз дужи временски период. Општина Гацко, која припада овој групи, након генерисања дефицита у периоду 2015-2020. остварује суфицит у 2021. и 2022. години. Наведено указује на фискалну консолидацију у тој ЈЛС. Међутим, постојање неизмирених обавеза на нивоу 42% прихода у овој општини представља ризик за погоршање фискалне позиције и фискалне стабилности. *Дугогодишњи дефицит појединих ЈЛС уз висок ниво неизмирених обавеза или висок ниво задужења у односу на њихов фискални капацитет, указује на потребу за фискалном консолидацијом тих ЈЛС, прије свега кроз уштеде на расходној страни буџета.* С друге стране, град Зворник која припада другој групи, остварује суфицит као буџетски резултат у готово свим годинама посматраног периода или дефицит на прихватљивом нивоу у односу на фискални капацитет, а истовремено има значајно висок ниво неизмирених обавеза у односу на приходе. Претходно наведено може упућивати на неефикасно управљање јавним финансијама. Код оваквих ЈЛС својеврсна мјера за фискалну консолидацију је да се дио оствареног суфицита усмјери на измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, чиме би се утицало на смањење неизмирених обавеза.

ЈЛС које остварују суфицит, а имају или висок ниво неизмирених обавеза и/или висок ниво задужења, требају дефинисати мјере фискалне консолидације у циљу заустављања даљег раста дуга, те његовог постепеног смањења. У циљу побољшања фискалне стабилности друге групе ЈЛС, потребно је да у периоду фискалне релаксације односно раста прихода ЈЛС, не дође до прекомјерног раста текућих, прије свега непродуктивних расхода ЈЛС као нпр. расхода за набавку роба и услуга и сл. С друге

стране, у периоду пада прихода, ЈЛС требају своје текуће расходе прилагодити расположивим средствима.

ЈЛС које припадају групи ЈЛС које испуњавају само један од наведених критеријума фискалне стабилности углавном не испуњавају критеријуме који се односе на неизмирене обавезе и дуг. Суфицит у свим годинама посматраног периода унутар ове групе ЈЛС остварила је општина Ново Горажде, док Кнежево оставарује низак ниво дефицита само у 2020. години. За очекивати је да ниво неизмирених обавеза и дуга у тим ЈЛС буде мањи. Међутим, ове ЈЛС су високо задужене и имају висок ниво неизмирених обавеза, нарочито општина Ново Горажде. Са становишта ефикасности управљања јавним финансијама ЈЛС, неодговорно је да се ЈЛС додатно задужују или стварају неизмирене обавезе на уштрб одржавања суфицита као буџетског резултата. Општине Шамац и Језеро који припадају овој групи ЈЛС, иако испуњавају критеријум који се односи на ниво дефицита у односу на приходе, суочавају се са високим дугом и неизмиреним обавезама у односу на приходе.

У условима када је евидентан дефицит као дугогодишњи проблем, висок ниво задуженост и висок ниво неизмирених обавеза говори о неодговорном и неефикасном управљању јавним финансијама ЈЛС.

На фискалну стабилност нема утицај величина ЈЛС, односно потенцијал ЈЛС за генерисање прихода у погледу броја становника и пословних субјеката на њеној територији. Одступање од дефинисаних критеријума фискалне стабилности ЈЛС које имају релативно велики фискални потенцијал може се објаснити фискалном недисциплином у тим ЈЛС. Ниво неизмирених обавеза преко 5% прихода ЈЛС може указивати на могућност да је податак о фискалним резултатима тих ЈЛС прецијењен, односно да је створен привид одрживе фискалне позиције нередовним плаћањем расхода. Постојање неизмирених обавеза пренесених из претходног периода изнад нивоа дефинисаног критеријумом фискалне стабилности, повећава ризик за одржавање фискалне стабилности.

Од укупног броја ЈЛС, око 19% ЈЛС се суочава са проблемима у одржавању фискалне стабилности посматрајући наведена три критеријума, тј. ЈЛС које испуњавају само један или ниједан критеријум фискалне стабилности. *Наведене ЈЛС би требале спровести мјере свеобухватне фискалне консолидације у циљу смањења дефицита, неизмирених обавеза пренесених из претходног периода и нивоа дуга. Мјере консолидације треба да буду усмјерене прије свега на смањење текућих расхода, те ефикасније кориштење буџетских средстава, заустављање даљег раста дуга и његово постепено смањење. Фискална консолидација ЈЛС се треба проводити тако да доведе расходе у ниво са оствареним приходима, а задужење свести на ниво који је у складу са капацитетом ЈЛС за отплату дуга. Код смањења јавних расхода битно је водити рачуна које категорије расхода се смањују. Смањењем непродуктивних расхода (нпр. расхода за набавку роба и услуга) створио би се фискални простор који се може искористити за повећање инвестиција или за измирење обавеза пренесених из претходног периода.*

Анализа је показала да на фискалну стабилност ЈЛС утиче веће извршење расхода од остварених прихода ЈЛС, прекомјерно задужења у односу на фискални капацитет ЈЛС, те нередовно измирења текућих обавеза. Већи расходи од остварених прихода могу бити посљедица лошег буџетирања, односно нереалног планирања прихода, а самим тим и извршења расхода изнад реалних могућности. Такође, потрошња изнад реалних могућности може бити посљедица и фискалне неодговорности и недисциплине, односно

неодговорног управљања јавним финансијама на локалном нивоу. Неодговорно је да се ЈЛС додатно задужују или стварају неизмирене обавезе у обиму који није у складу са њиховим фискалним капацитетом како би, и у условима мањка прихода, одржавали текућу потрошњу. У циљу побољшања фискалне дисциплине и одговорности ЈЛС потребно је размотрити увођење фискалних ограничења на нивоу локалне владе.

Важна претпоставка за побољшање фискалне дисциплине ЈЛС у циљу унапређења фискалне одговорности и стабилности је потенцијално увођење фискалних ограничења која се односе на ниво дефицита и дуга ЈЛС, али и на постојање неизмиренних обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС. Ограничења краткорочног и дугорочног задужења ЈЛС постоје у Закону о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске. Дефинисана фискална ограничења нису довољна, те је приликом утврђивања нивоа задужења ЈЛС које је за њих фискално одрживо, неопходно водити рачуна о фискалној позицији сваке појединачне ЈЛС, односно потребно је да фискално ограничење узме у обзир фискални капацитет ЈЛС. С друге стране, фискална ограничења која се односе на ниво дефицита ЈЛС нису утврђена. Потенцијално увођење фискалних ограничења дуга и дефицита за ЈЛС омогућило би смањење фискалних ризика којима су изложене јавне финансије ЈЛС. Такође, поштовање фискалних ограничења која се односе на ниво дуга у условима када су буџети ЈЛС уравнотежени или када остварују суфицит, обезбиједиће очување фискалне стабилности, дисциплине и одговорности ЈЛС.

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

- Значајне су разлике између ЈЛС по демографским карактеристикама, степену урбанизације, нивоу запослености, и по другим општим показатељима, а самим тим и по потенцијалу за генерисање јавних прихода. Без обзира на разлике у општим показатељима, законодавство не прави разлику између ЈЛС са становишта њихових надлежности.
- Према Закону о локалној самоуправи, у циљу уједначавања степена развијености ЈЛС, Влада Републике Српске, кроз трансфере и грантове, пружа финансијску подршку неразвијеним и изразито неразвијеним ЈЛС. Подршка наведеним ЈЛС у посматраном периоду била је релативно скромна у односу на њихове буџете.
- Финансијски ресурси ЈЛС, у складу са Законом о локалној самоуправи, требају бити у сразмјери са њиховим надлежностима које су им додјељене законом и који су потребни за њихово ефикасно извршавање. ЈЛС имају релативно ниже приходе, посебно властите изворне приходе, у односу на остале подсекторе опште владе Републике Српске.
- Анализа је показала тренд раста прихода и расхода ЈЛС у посматраном периоду. Међутим, годишње стопе раста прихода и расхода нису биле уједначене; номинална стопа раста прихода пратила је кретање привредног раста Републике Српске, док се номинална стопа раста расхода ЈЛС, изузев 2022. године, задржала на приближно уједначеном нивоу, а што је одраз побољшања фискалне дисциплине ЈЛС увођењем обавезе подношења изјава о фискалној одговорности.
- У структури прихода ЈЛС у периоду од 2015 - 2022. година, порески приходи у укупним приходима ЈЛС имају значајније учешће у односу на непореске приходе. Порески приходи чине у просјеку око 60% укупних прихода ЈЛС.
- ЈЛС Републике Српске, с обзиром на релативно низак ниво фискалне децентрализације, немају могућност значајнијег утицаја на висину основних извора финансирања, осим на неке локалне таксе и накнаде.
- ЈЛС су високо зависне од прихода од индиректних пореза с обзиром да они имају доминантно учешће у приходима ЈЛС Републике Српске током свих година посматраног периода. Приходи од индиректних пореза чине више од 47% прихода подсектора локална влада, док је тај проценат у неким ЈЛС чак и око 80%.
- Економска структура расхода ЈЛС се није значајно мијењала у периоду од 2015. до 2022. године. Она је веома неповољна с обзиром да превладавају текући расходи за лична примања и расходи за набавку роба и услуга, док је капитална потрошња на ниском нивоу. Из наведеног се може закључити да је у буџетима ЈЛС доминантно учешће трошковне компоненте, док је развојна компонента релативно ниска.
- Унапријеђење стања јавних финансија ЈЛС се може постићи унапређењем фискалне дисциплине и одговорности, те побољшањем ефикасности управљања јавним финансијама јединица локалне самоуправе. У циљу ефикаснијег управљања јавним финансијама ЈЛС, те одржавању фискалне стабилности, важно је избалансирати расходну страну буџета, која проистиче из законом дефинисаних надлежности, и приходну страну буџета ЈЛС. Ефикаснијим управљањем јавним финансијама ЈЛС обезбиједио би се већи фискални простор за развојну компоненту, односно капиталну потрошњу ЈЛС. С обзиром на значајно учешће индиректних пореза у приходима ЈЛС, за фискалну стабилност неопходно је имати у виду могућност промјене остварења истих с обзиром на

Законом дефинисану распоdjелу прихода од индиректних пореза. У том смислу, неопходно је да ЈЛС приликом креирања буџета то имају у виду.

- Подсектор локалне владе збирно гледано остварио је суфицит од 9,5 милиона КМ у 2022. години. Када се посматрају појединачно ЈЛС може се уочити да 34% ЈЛС има остварен дефицит у укупном износу од 28,58 милиона КМ, а 66% остварен суфицит у укупном износу од 38,07 милиона КМ. Приликом публикавања података о суфициту/дефициту ЈЛС, најчешће се „пребија“ буџетски резултат између ЈЛС, односно кумулативно се извјештава да ли су буџети ЈЛС у суфициту или дефициту. То не значи да буџетски суфицит једне ЈЛС може покрити дефицит неке друге ЈЛС. Сходно томе, ЈЛС Републике Српске имају апсолутну и безусловну обавезу утврђивања начина финансирања оствареног дефицита и распоdjеле суфицита. На тај начин свака ЈЛС одговара за свој буџетски резултат.
- На дан 31.12.2022. укупна задуженост ЈЛС Републике Српске износи око 385,58 милиона КМ, уз доминантно учешће унутрашњег дуга. Према рачунској, унутрашњи дуг ЈЛС је готово у потпуности дугорочан, тј. 99,45%, док у структури дуга према инструменту задужења, кредити су доминантнији у односу на задуживање путем обвезница, без обзира на предности задужења ЈЛС путем обвезница. Од укупно 64 јединице локалне самоуправе у Републици Српској, на дан 31.12.2022. године, њих 59 је задужено. Задуженост ЈЛС чини нешто више од 38% укупних прихода ЈЛС у 2022. години, те би се цјелокупан локални сектор могао окарактерисати као умјерено задужен.
- Поред анализе основних фискалних индикатора, попут јавних прихода и расхода, дефицита, те јавног дуга, анализа нивоа и структуре неизмирених обавеза ЈЛС је изузетно значајна за одржавање фискалне стабилности, како ЈЛС тако и буџетског система Републике Српске у цјелини.
- Неизмирене обавезе пренесене из претходног периода ЈЛС на крају 2022. године износиле су 53,16 милиона КМ. Један од основних разлога за стварање високог нивоа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС, а који се најчешће наводи у плановима неизмирених обавеза ЈЛС, јесте недостатак прихода, а самим тим и новчаних средстава за измирење пренесених обавеза. У структури неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС, највеће учешће, за већину ЈЛС, имају расходи за лична примања запослених и материјални трошкови.
- На крају 2022. године, осам ЈЛС имало је високо учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у њиховим оствареним приходима (преко 20% прихода). ЈЛС са високим нивоом неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у укупним приходима имају проблем са уредним сервисирањем текућих обавеза, што води гомилању неизмирених обавеза и дугорочно представља пријетњу у виду повећања дуга уколико се неизмирене обавезе сервисирају путем кредитних средстава.
- Рјешавање проблема неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС повећава њихову фискалну дисциплину. Проблем неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС треба рјешавати у правцу смањења већ насталих неизмирених обавеза, као и спрјечавања њиховог поновног настанка изнад нивоа који може угрозити фискалну стабилност ЈЛС. ЈЛС требале би радити на уштедама на страни расхода и смањењу текуће буџетске потрошње. При томе, потребно је водити рачуна да се не доведе у питање извршавање надлежности ЈЛС. Такође, потребно је да ЈЛС поштују препоруке или приједлоге садржане у мишљењу Фискалног савјета на План за измирење неизмирених

обавеза пренесених из претходног периода, те да се у потпуности спроводе мјере које се дефинисане у Плану, а које је Фискални савјет оцијенио као реалне и проводиве.

- Анализа јавних финансија ЈЛС са становишта испуњавања три изведена критеријума фискалне стабилности, указала је да постоје значајне разлике између ЈЛС. Око 56 % ЈЛС испуњавају сва три критеријума фискалне стабилности. Наведене ЈЛС се разликују по општим карактеристикама, што наводи на закључак да фискална стабилност није одређена величином ЈЛС и нивоом развијености.
- 19% ЈЛС се суочава са проблемима у одржавању фискалне стабилности посматрајући наведена три критеријума, тј. 10 ЈЛС испуњава само један критеријум и 2 ЈЛС не испуњавају ниједан од дефинисаних критеријума фискалне стабилности. Анализа је показала да низак ниво фискалне стабилности ЈЛС може бити последица већих расхода од остварених прихода ЈЛС, хроничног дефицита, нередовног измирења текућих обавеза, те прекомјерног задужења у односу на фискални капацитет ЈЛС. Наведене ЈЛС требале би спровести мјере свеобухватне фискалне консолидације које требају бити усмјерене прије свега на смањење текућих расхода, те ефикасније кориштење буџетских средстава, заустављање даљег раста дуга и неизмирених обавеза и његовог постепеног смањења.
- Законом о фискалној одговорности у Републици Српској прописано је да је један од задатака Фискалног савјета осигурање и одржавање фискалне одговорности, транспарентности и средњорочне и дугорочне фискалне одрживости Републике Српске. У очувању фискалне одговорности, важан сегмент представљају ЈЛС. У условима значајне задужености појединих ЈЛС и постојања неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, потребно је размотрити увођење фискалних ограничења за ЈЛС, односно фискалних правила, у циљу одржавања фискалне дисциплине и одговорности ЈЛС, те побољшања стања јавних финансија ЈЛС.

Анализа стања јавних финансија ЈЛС потврдила је значај праћења јавних финансија ЈЛС, с обзиром да фискални проблеми локалне самоуправе утичу на јавне финансије Републике Српске у цјелини, а такође и на привредни раст и квалитет живота грађана. Јединице локалне самоуправе, са стабилним системом финансирања, кроз ефикасно извршавање надлежности, квалитетно управљање локалним развојем путем инвестиција, унапређују квалитет живота у јединицама локалне самоуправе и доприносе привредном расту и уравнотеженом развоју Републике Српске. Ова анализа, као и закључци до којих се дошло на основу резултата анализе, представљају добру основу за појединачу анализу ЈЛС у циљу побољшања стања јавних финансија локалне самоуправе и рјешавање проблема са којим се суочавају ЈЛС, а у циљу повећања фискалне одговорности у Републици Српској. Такође, анализа и закључци свеобухватне анализе стања јавних финансија ЈЛС су основа за разматрање потребе и ефеката увођења фискалних правила за јединице локалне самоуправе, а у циљу побољшања фискалне одговорности и очувања фискалне стабилности како ЈЛС, тако и цјелокупног буџетског система Републике Српске.