



Број: 27.1-020-129/23

Дана, 4. октобра 2023. године

На основу чл. 22. став 3. и 19 став 2. тачка 3) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске, на 9. редовној сједници одржаној 4. октобра 2023. године, након разматрања Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-30.06.2023. године, даје сљедеће:

МИШЉЕЊЕ
на Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за период
01.01 - 30.06.2023. године

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), утврђено је да Фискални савјет Републике Српске, између осталог, Народној скупштини Републике Српске доставља мишљење на Консолидовани извјештај о извршењу буџета. С тим у вези, Влада Републике Српске доставила је на разматрање Фискалном савјету Републике Српске усвојен Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-30.06.2023. године.

На основу достављеног Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-30.06.2023. годину, евидентно је да су буџетски приходи остварени у износу од 1.980.428.849 КМ, што представља 95,61% у односу на Буџетом планиран износ за првих шест мјесеци 2023. године. У поређењу са извршењем буџета за прво полугодиште претходне фискалне године, у 2023. години буџетски приходи већи су за 10,3%. Увидом у структуру реализованих буџетских прихода у првој половини 2023. године, 92,6% наплаћених прихода је из категорије пореских прихода.

Порески приходи у првих шест мјесеци 2023. години реализовани су у износу од 1.833.898.325 КМ или 95,96% у односу на Буџетом планиран износ за тај период. Поређећи остварење пореских прихода у првој половини 2023. години са реализацијом у истом периоду претходне године, исти су већи за 10,45%. У оквиру пореских прихода, веће остварење у односу на Буџетом планирани износ забиљежено је код пореза на добит за 33,56%, као и код пореза на доходак за 14,58%.

У првој половини 2023. године приходи од индиректних пореза прикупљени преко УИО, као најзначајнија ставка у структури пореских прихода, остварени су у укупном износу од 801.857.438 КМ, што представља извршење 84,07% у односу на Буџетом планиран износ. Од укупног износа прикупљених прихода по овом основу, 184.433.750 КМ директно је уплаћено на рачуне Централне банке БиХ за сервис спољног дуга Републике Српске, што је за 74.991.750 КМ веће издвајање у односу на исти период претходне године. На мање извршење ових прихода у прва два квартала 2023. године у односу на износ планиран

Буџетом утицало је веће издвајање за финансирање БиХ институција у односу на очекивани износ, што се манифестовало кроз смањење прихода Буџета Републике Српске у износу од 18,8 милиона КМ током првих шест мјесеци 2023. године. Такође, након усвајања буџета за 2023. годину дошло је до усвајања измјена Закона о акцизама у БиХ које се односе на акцизе на дуванске прерађевине. Измјене се односе на рокове обрачуна обавезе за акцизе и рокове плаћања акциза. Измјене Закона имају значајне негативне посљедице на динамику уплате акциза на увезене дуванске прерађевине, а губитак Буџета Републике Српске по овом основу износио је 10,3 милиона КМ. Поред наведеног, утицај на кретање прихода од индиректних пореза у посматраном периоду имао је и нижи просјечни коефицијент распојеле средстава са јединственог рачуна УИО за Републику Српску за период јануар – јун 2023. године у односу на исти период 2022. године. Такође, према Одлуци о другом привременом поравнању између корисника распојеле индиректних пореза са Јединственог рачуна УИО за 2022. годину, Република Српска је била дужна да исплати Федерацији БиХ износ од 28.826.866 КМ. У складу с наведеном Одлуком, до 30.06.2023. године извршен је пренос наведеног цјелокупног износа по основу другог поравнања на рачуне Федерације БиХ, а на терет текућих прихода од индиректних пореза који припадају Републици Српској. Имајући у виду значајан утицај индиректних пореза на укупан буџет, односно високо учешће ове врсте прихода у структури укупних буџетских прихода, неопходно је посебну пажњу посветити планирању ове врсте прихода у наредном буџетском периоду.

Непорески приходи за прва два квартала 2023. године реализовани су у износу од 145.873.130 КМ, што представља извршење од 92,84% у односу на Буџет за шест мјесеци 2023. године. На ниже остварење укупних непореских прихода утицала је нижа реализација на позицији прихода од дивиденде и учешћа у капиталу која је остварена са само 51%, што указује на неефикасност јавних предузећа. У оквиру непореских прихода веће остварење у односу на план евидентирано је на позицији накнада, такса и прихода од пружања јавних услуга за 3,70%, као и у оквиру осталих непореских прихода и то за 90,31%. Ако се упореди остварење непореских прихода с подацима из истог периода претходне године, евидентна је виша реализација за 9,16%.

На основу Консолидованог извјештаја о извршењу Буџета за период 01.01-30.06.2023. године евидентно је остварење буџетских расхода у износу од 1.911.516.360 КМ, што представља извршење од 90% у односу на Буџет за првих шест мјесеци 2023. године. Ниже остварење расхода у односу на план евидентирано је на ставци текућих расхода, и то за 7,9% у односу на износ планиран Буџетом за прва два квартала 2023. године. Расходи по основу коришћења роба и услуга износе 63.551.646 КМ, што представља извршење 66,9% у односу на Буџетом предвиђена средства за ове намјене за првих шест мјесеци 2023. године, с тим да је извршење у односу на оперативни буџет 98,56%. Нижа реализација у односу на план за посматрани период евидентирана је и на ставци расхода финансирања и других финансијских трошкова и то за 45,81%. Ниже извршење буџетских расхода у односу на план за посматрани период евидентирано је на ставци субвенција, и то за 57,46%. Иако је извршење буџетских расхода у првом полугодишту 2023. године ниже у односу на план, као и у односу на оперативни буџет, неопходно је имати у виду да ће због динамике извршења буџета до краја године доћи до пораста реализације одређених категорија буџетских расхода, а посебно материјалних трошкова и субвенција. Због тога је у циљу успјешног провођења фискалне консолидације, неопходно до краја текуће године приликом извршења буџета примјењивати принцип рационалности и обезбиједити уштеде на свим ставкама расхода гдје је то у складу са законом могуће.

У прва два квартала 2023. године евидентна је значајно нижа реализација издатака за нефинансијску имовину. Издаци за нефинансијску имовину реализовани су у износу од 40.858.988 КМ, што представља извршење 52,34% у односу на Буџетом предвиђена средства за ове намјене, односно 62,51% у односу на оперативни буџет за посматрани период.

Најзначајнији издаци, односно 37,39% укупних издатака за нефинансијску имовину односи се на изградњу и прибављање објеката здравствених и социјалних институција.

Извршење буџета за период 01.01-30.06.2023. године има за резултат буџетски суфицит у износу од 28.988.081 КМ. Исказани буџетски суфицит за прво полугодиште 2023. године представља разлику бруто буџетског суфицита у износу од 68.912.489 КМ и нето издатака за нефинансијску имовину који су исказани у негативном износу од 39.924.409 КМ. Буџетом за посматрани период планиран је буџетски дефицит у износу 130.615.650 КМ. Остварени буџетски суфицит резултат је значајно ниже реализације буџетских расхода и смањења издатака за нефинансијску имовину у односу на план. Иако предметни извјештај исказује суфицит за првих пола године 2023. године, због динамике остваривања расхода у другом полугодишту, не може се очекивати суфицит у буџету Републике Српске.

Закључно са 30.06.2023. године примици од задуживања износили су 425.300.333 КМ, што представља 77% укупно Буџетом планираних примитака од задуживања за посматрани период. Издаци за отплату дугова, у периоду 01.01-30.06.2023. године, износе 654.755.295 КМ, што представља извршење од 142% у односу на Буџет за првих шест мјесеци 2023. године. Подаци о извршењу буџета у првој половини 2023. године показују да је за потребе сервисирања спољног дуга издвојено укупно 529.383.806 КМ, од чега се износ од 328.579.440 КМ односи на главницу по хартијама од вриједности у иностранству, док је за отплату главнице зајмова примљених из иностранства издвојено 148.385.376 КМ. Структура новог задужења у првом полугодишту 2023. године показује да се највећи дио новог задужења односи на домаће изворе финансирања, што се може сматрати пожељним за националну економију у условима високих каматних стопа на међународном тржишту, те имајући у виду високе спољне ризике и неизвијесне околности у међународном окружењу.

Будући да је фонд (02) од 2022. године укључен у планирање буџета, приликом анализе Консолидованог извјештаја о извршењу буџета за 01.01-30.06.2023. године, Фискални савјет је анализирао реализацију прихода и примитака, те расхода и издатака који се евидентирају на фонду (02). На фонду Прихода по посебним прописима у периоду 01.01-30.06.2023. године остварен је позитиван буџетски резултат у износу од 2.122.463 КМ. Буџетом за првих шест мјесеци 2023. године на овом фонду планиран је дефицит у износу 4.299.900 КМ. Извршење буџета на фонду (02) одступа од планираног у погледу смањења како буџетских прихода, за 5%, тако и буџетских расхода, за 8%. Такође, на фонду (02) значајно је нижа реализација издатака за нефинансијску имовину у односу на планирани износ, и то за 72% мање у односу на план. Као резултат наведеног, на фонду (02), остварен је суфицит у првом полугодишту 2023. године.

Иако је фонд (02) укључен у Буџет, тиме није искључен ризик остварења непланираног дефицита на осталим фондовима (фондови 03-05). Стога, препорука Фискалног савјета је да је неопходно обратити пажњу на потенцијалне нивое дефицита осталих фондова, с обзиром да је на осталим фондовима присутна тенденција стварања дефицита, што представља одређен фискални ризик за стабилне јавне финансије.

Имајући у виду неизвијесне околности у којима се извршава Буџет, а које су изазване међународним економским и геополитичким сукобима у свијету, Фискални савјет додатно истиче потребу за додатну уштеду на свим непродуктивним расходима, у циљу очувања дугорочне фискалне одрживости и фискалне стабилности Републике Српске. Стога, приликом извршења буџета до краја текуће године, Фискални савјет истиче да је неопходно обезбиједити извршење истог у складу са препорукама Фискалног савјета Републике Српске датим на Нацрт програма фискалне консолидације. Наведено се односи прије свега на строго контролисање јавне потрошње и провођење мјера штедње, односно смањење свих неприоритетних расхода, а нарочито материјалних трошкова, те обустављање незапочетих и непродуктивних капиталних улагања и набавки (набавка пословних простора, аутомобила и сл.).

Будући да рацио новчане ликвидности за посматрани период износи 0,7 а исти показује омјер неплаћених текућих обавеза и расположивих новчаних средстава за измирење текућих обавеза, Фискални савјет напомиње да је важно да се финансирање у текућој години реализује у складу са усвојеним Буџетом за 2023. годину, како извршење буџета не би било изложено додатном ризику ликвидности до краја године.

Анализа извршења Буџета за првих шест мјесеци 2023. године у односу на планиране износе према Буџету за посматрани период показује одређене промјене у структури и износама буџетских средстава и издатака, што указује на потребу израде ребаланса буџета. Поред наведеног, у случају да до краја текуће године дође до значајнијег негативног одступања у привредним кретањима у односу на макроекономске пројекције према којима је израђен Буџет, а самим тим и у реализацији прихода у односу на планиране износе, биће неопходно додатно смањење свих расхода, изузев приоритетних расхода и оних који имају директан ефекат на одржавање домаће тражње.

Фискални савјет Републике Српске скреће пажњу да је у циљу побољшања фискалне позиције Републике Српске у наредном периоду неопходно приликом задуживања водити рачуна о изворима задуживања, односно тежити промјени структуре дуга у корист унутрашњег дуга у односу на спољни. При томе, треба имати у виду посебно фискално правило о дугу. Наиме, посебно правило о дугу каже да уколико јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године достигне 50% БДП-а оствареног у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом. С обзиром да није реално очекивати суфицит у наредној буџетској години, неопходно је строго водити рачуна о поштовању фискалног правила о дугу, те је потребно обезбиједити провођење фискалне консолидације у условима високог нивоа неизвијесности на начин да се не наруши фискално правило које се односи на дуг.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с. р.